

2016회계연도 결산  
위원회별 분석



결산분석시리즈 |

# 2016회계연도 결산 위원회별 분석

## 【 국토교통위원회 】

2017. 8.

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

---

# 발 간 사



정부가 제출한 2016회계연도 결산에 따르면, 총수입 401.8조원, 총지출 384.9조원으로 통합재정수지는 16.9조원 흑자, 관리재정수지는 22.7조원 적자를 기록하여 2016년 추경 전망보다 각각 14.4조원, 16.3조원 개선된 것으로 나타났습니다. 그럼에도 불구하고 여전히 관리재정수지의 적자 규모가 상당하고 국가 채무가 증가하고 있어 재정의 건전성과 효율성을 제고하려는 노력은 배가되어야 할 것입니다.

국회예산정책처는 「2016회계연도 결산분석시리즈」를 발간하여 국회의 결산 심사를 적극 지원하고자 합니다. 「2016회계연도 결산분석시리즈」는 「총괄 분석」을 비롯하여 「위원회별 분석」, 「2015회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「결산 분석 종합」으로 구성되어 있습니다.

금번 「총괄 분석」에서는 12대 분야별 결산, 국세수입 등 재정총량에 대하여 심층 분석하고, 자치단체보조사업 분석 등 유형별 분석주제를 대폭 확대하였으며, 청년일자리 사업 등 정부의 주요 정책에 대하여 보다 거시적인 시각에서 재정 지출의 문제점 및 개선과제를 제시하였습니다.

그리고 「위원회별 분석」에서는 부처 사업뿐만 아니라 46개 주요 공공기관의 결산 분석을 추가하여 재정 전반을 빠짐없이 살펴보고자 노력하였고, 「2015회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」에서는 결산 심사의 실효성을 높이고자 국회의 시정요구사항에 대한 정부 조치결과를 분석·정리하였으며, 「성인지 결산서 분석」에서는 국가성평등지수와 연계하여 양성평등제고를 위해 보다 중점적으로 관리할 필요가 있는 사업들을 발굴하여 개선방안을 제시하였습니다.

이번 결산분석시리즈가 결산심사 과정에서 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 국회예산정책처는 앞으로도 국회의 예·결산심사에 도움이 되도록 노력을 다하겠습니다.

2017년 8월

국회예산정책처장 김 춘 순



# 차 례

# CONTENTS

## 국토교통위원회

### [국토교통부]

#### I. 결산 개요 / 3

- 1. 현 황 ..... 3
- 2. 2016년도 예산 및 기금운용계획 관련 국회 논의사항 ..... 7
- 3. 2016회계연도 결산 주요 특징 ..... 8

#### II. 주요 현안 분석 / 10

- 1. 국민주택채권 이자율 및 의무매입 관련 제도개선 필요 ..... 10
  - 1-1. 시장유통금리를 고려한 국민주택채권 발행금리 결정 필요 ..... 11
  - 1-2. 채권 매입의무대상 및 매입의무금액 관련 제도개선 필요 ..... 14
- 2. 지방자치단체 보조사업 결산 강화 필요 ..... 17
  - 2-1. 「보조금 관리에 관한 법률」에 반하는 지방자치단체 보조금 결산 지연 ..... 18
  - 2-2. 지방자치단체의 보조금 집행잔액 반환 지연에 대한 대책마련 필요 ..... 21
- 3. 용수 공급 및 개발 프로그램의 문제점 및 개선과제 ..... 24
  - 3-1. 수도정비기본계획의 정확성 제고 필요 ..... 25
  - 3-2. 계약 및 공사 관련 법령 취지에 반하는 우선구간 선공사 관행 개선 필요 ..... 27
  - 3-3. 총사업비 관리 지침을 위반한 낙찰 차액 미반영 ..... 31
- 4. 감리비 편성기준과 집행기준 불일치 시정 필요 ..... 33
- 5. 산업단지 개발 및 지원프로그램의 집행 부진 등 ..... 36



6. 태풍 차바 피해복구 절차 상 문제점 .....	40
7. 정책 모기지 제도 개선 필요 등 .....	44
7-1. 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지 활성화 대책 마련 필요 .....	45
7-2. 기존주택 전세임대의 총당금 폐지 필요 .....	48
8. 뉴스테이 사업에 대한 주택도시기금 융자이율 재검토 필요 .....	50
9. 한국수자원공사 4대강 부채 상환방안 실효성 강화 필요 .....	53
9-1. 발전 및 단지사업 순이익 계획 대비 저조 .....	55
9-2. 친수사업을 통한 부채 상환 불투명 .....	57
9-3. 이자율 상승에 따른 금융비용 증가 가능성 대비 필요 .....	59
10. 미착공 공공임대부지 매각에 따른 영구임대·국민임대 부지 축소 .....	60
11. 한국건설관리공사의 낮은 시장경쟁력, 높은 정부부문 의존도 .....	63
12. 유가보조금의 비용부담 주체 변경 및 CNG 버스 보급정책과의 정합성 제고 필요	67
12-1. 유가보조금의 비용 부담 주체 변경 필요 .....	69
12-2. 유가보조금 제도와 천연가스 버스 보급정책과의 정합성 제고 필요 .....	73
13. 소형공항건설 사업 관리 강화 필요 .....	76
13-1. 울릉도 소형공항 연계적 집행부진에 따른 사업관리 강화 필요 .....	77
13-2. 흑산도 소형공항의 사업관리 강화 필요 .....	80
14. 국가지원지방도건설 사업의 문제점 개선 필요 .....	82
14-1. 국가지원지방도 건설 사업의 실적행 부진 .....	83
14-2. 국가지원지방도 신규설계 사업 예산의 내역 편성 및 집행 필요 .....	87
15. 한국도로공사의 고속도로 건설 사업 추진 및 기관운영 문제점 .....	89
15-1. 고속도로 건설 사업 이월액 과다 부적정 .....	90
15-2. 고속도로 건설 사업계획 변경에 따른 총사업비 증가 및 사업기간 연장 .....	92
15-3. 지휘·안전순찰차 수의계약 추진 부적정 .....	94
15-4. 사업비 활용한 직원 교육훈련비 집행 지양 필요 .....	97



# CONTENTS

16. 임시공휴일 통행료 면제에 따른 재정지원 문제 .....	100
17. 일반철도건설 사업 집행의 문제점 개선 필요 .....	103
17-1. 일반철도 건설 사업에서의 이월액 과다 .....	104
17-2. 총사업비 증가와 사업기간 연장의 부적정 .....	107
18. 광역철도건설지원 사업의 집행 부진 개선 필요 .....	109
19. 노선별 구분회계의 보완 및 제출기한 준수 필요 .....	112
20. 코레일로지스(주) 취약한 재무구조와 부족한 유동성 확보를 위한 자구책 마련 필요 ..	116

### III. 개별 사업 분석 / 119

1. 해외인프라 시장개척 사업 집행방식 개선 필요 .....	119
2. 집주인 리모델링 임대·집주인 매입 임대 사업 부적정 추진 등 .....	123
3. 비주거용 부동산 가격조사 제도 시행계획 마련 필요 등 .....	127
4. 소규모 댐 건설 사업의 부적절한 보조금 집행 .....	130
5. 4대강 콜센터 및 자전거 인증제 사업 시행의 타당성 재검토 .....	132
6. 재정비촉진사업 지원 보조금의 교부 조건 개선 필요 등 .....	135
7. 한국감정원의 사내유보금 정부배당 확대 필요 .....	138
8. 광역 BIS 지원 사업의 철저한 집행관리 필요 .....	142
9. 대중교통 현황조사 및 시책평가 사업의 연례적 이월 방지 필요 .....	145
10. 택시산업지원 사업의 특별회계 운영저조 및 집행실적 부진 저조 .....	147
11. 교통약자이동편의증진 사업 성과 및 보조금 관리의 적정성 제고 .....	153
12. 화물자동차휴게소 건설 계획 부실에 따른 사업 성과 저조 .....	159
13. 교통안전공단 자동차안전도평가 사업 연도말 소모품비 지출 지양 필요 .....	163
14. 교통수요 예측의 신뢰성 제고 필요 .....	166
15. 위험도로 개선 사업의 연례적 전용 부적정 .....	168



16. 호남고속철도건설 사업의 집행 부진 .....	170
17. 철도기본계획 사업의 예산편성방식 변경 필요 .....	174
18. 한국철도공사의 직원 대상 조정수당 지급 부적정 .....	177
19. 한국철도공사의 철도역 환승동선 개선 사업 연례적 집행부진 .....	180
20. 한국철도공사 출자회사인 (주)에스알 공공기관 지정 필요 .....	183
21. 한국철도공사 자회사의 신규사업 민간 경합 및 수익 저조 .....	186
22. 한국철도시설공단 고속철도 유지보수 업무의 사업체계 개선 필요 .....	189

### [행정중심복합도시건설청]

#### I. 결산 개요 / 195

1. 현 황 .....	195
2. 2016년도 예산 관련 국회 논의사항 .....	197
3. 2016회계연도 결산 주요 특징 .....	198

#### II. 주요 현안 분석 / 199

1. 예산의 전용 및 재이월 과다 .....	199
2. 아트센터 건립 사업의 공연장 규모 변경에 따른 문제 .....	203
3. 대학 유치 성과 저조 .....	206
4. 복합커뮤니티센터 건립 지연에 따른 주민 불편 초래 .....	209



# CONTENTS

## III. 개별 사업 분석 / 212

1. 외삼 - 유성복합터미널 연결도로 사업 실집행 부진 및 예산 재재이월 ..... 212
2. 사업진행 경과를 고려하지 않은 시설비 예산편성 등 ..... 215

## [새만금개발청]

### I. 결산 개요 / 221

1. 현 황 ..... 221
2. 2016년도 예산 관련 국회 논의사항 ..... 222
3. 2016회계연도 결산 주요 특징 ..... 223

### II. 주요 현안 분석 / 224

1. 새만금사업 지연에 따른 민간투자 유치 저조 ..... 224

### III. 개별 사업 분석 / 229

1. 새만금 관광 활성화 사업의 성과 저조 ..... 229
2. 새만금 간척사 박물관 건립에 따른 홍보시설간 역할 정립 필요 등 ..... 233
3. 새만금 사업 지연으로 인한 종합사업관리체계 구축 사업 중단 ..... 237





국토교통부



## 1 현 황

## 가. 총수입·총지출 결산

2016회계연도 국토교통부 소관 결산은 일반회계, 교통시설특별회계, 지역발전특별회계, 혁신도시건설특별회계, 에너지 및 자원사업 특별회계, 주택도시기금으로 구성된다.

2016회계연도 국토교통부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 4,489억 5,800만원(2.5%)이 감소한 17조 1,614억 3,600만원으로, 전년도 결산에 비해서는 3,430억원(2.0%)이 감소하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	1,116,327	1,253,211	1,253,211	1,210,209	43,002	93,882
기 금	16,388,109	16,357,183	16,357,183	15,951,227	405,956	△436,882
합 계(총수입)	17,504,436	17,610,394	17,610,394	17,161,436	448,958	△343,000

자료: 국토교통부

2016회계연도 국토교통부 소관 총지출은 추가경정예산 대비 1조 3,589억 5,200만원(3.1%)이 감소한 42조 3,424억 4,000만원으로, 전년도 결산에 비해서는 1조 4,285억 3,700만원(3.3%)이 감소하였다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

[2016회계연도 국토교통부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산	23,187,420	21,939,219	21,939,219	21,279,814	△659,405	△1,907,606
기 금	20,583,557	19,289,575	21,762,173	21,062,626	△699,547	479,069
합 계(총지출)	43,770,977	41,228,794	43,701,392	42,342,440	△1,358,952	△1,428,537

자료: 국토교통부

나. 세입·세출 결산

2016회계연도 국토교통부 소관 세입예산현액은 15조 8,795억 5,700만원이며, 17조 3,146억 5,900만원을 징수결정하여 이 중 94.1%인 16조 2,870억 2,700만원을 수납하고 9,956억 7,000만원을 미수납하였으며 319억 6,100만원을 불납결손처리하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액	징수 결정액 (A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	160,898	160,898	160,898	276,989	227,223	49,196	570	82.0
교통시설특별회계	14,986,340	14,986,340	14,986,340	15,727,448	15,651,270	76,159	18	99.5
혁신도시건설특별회계	135,110	135,110	135,110	15,896	15,896	0	0	100.0
지역발전특별회계	597,209	597,209	597,209	1,294,327	392,639	870,315	31,373	30.3
합 계	15,879,557	15,879,557	15,879,557	17,314,659	16,287,027	995,670	31,961	94.1

자료: 국토교통부

2016회계연도 국토교통부 소관 세출예산현액은 38조 9,309억 2,100만원이며, 이 중 96.2%인 37조 4,384억 6,600만원을 지출하고 6,356억 3,300만원을 다음연도로 이월하였으며 8,568억 2,200만원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	20,479,849	20,479,849	20,520,945	20,378,431	52,300	90,214	99.3
교통시설특별회계	14,986,340	14,986,340	15,342,850	14,541,418	449,788	351,644	94.8
에너지및자원사업특별회계	10,325	10,325	10,792	10,440	0	352	96.7
혁신도시건설특별회계	191,806	191,806	191,815	33,431	80	158,304	17.4
지역발전특별회계	2,588,205	2,588,205	2,864,519	2,474,746	133,465	256,308	86.4
합 계	38,256,525	38,256,525	38,930,921	37,438,466	635,633	856,822	96.2

자료: 국토교통부

다. 기금 결산

2016회계연도 국토교통부 소관 기금의 수정 수입계획액은 62조 2,956억 1,000만원이며, 67조 4,389억 9,200만원을 징수결정하여 전액 수납하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

	수입계획액		징수결정액	수납액 (B)	미수납액	불납결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
주택도시기금	62,295,610	62,295,610	67,438,992	67,438,992	0	0	108.3

자료: 국토교통부

2016회계연도 국토교통부 소관 기금의 수정 지출계획액은 62조 2,956억 1,000만원이며 계획현액은 62조 2,962억 6,600만원이나, 67조 4,389억 9,200만원을 지출하고 1억원을 다음연도로 이월하였으며 1조 8,297억 9,500만원을 불용하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

	지출계획액		계획현액	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정(A)					
주택도시기금	62,295,610	62,295,610	62,296,266	67,438,992	100	1,829,795	108.3

자료: 국토교통부

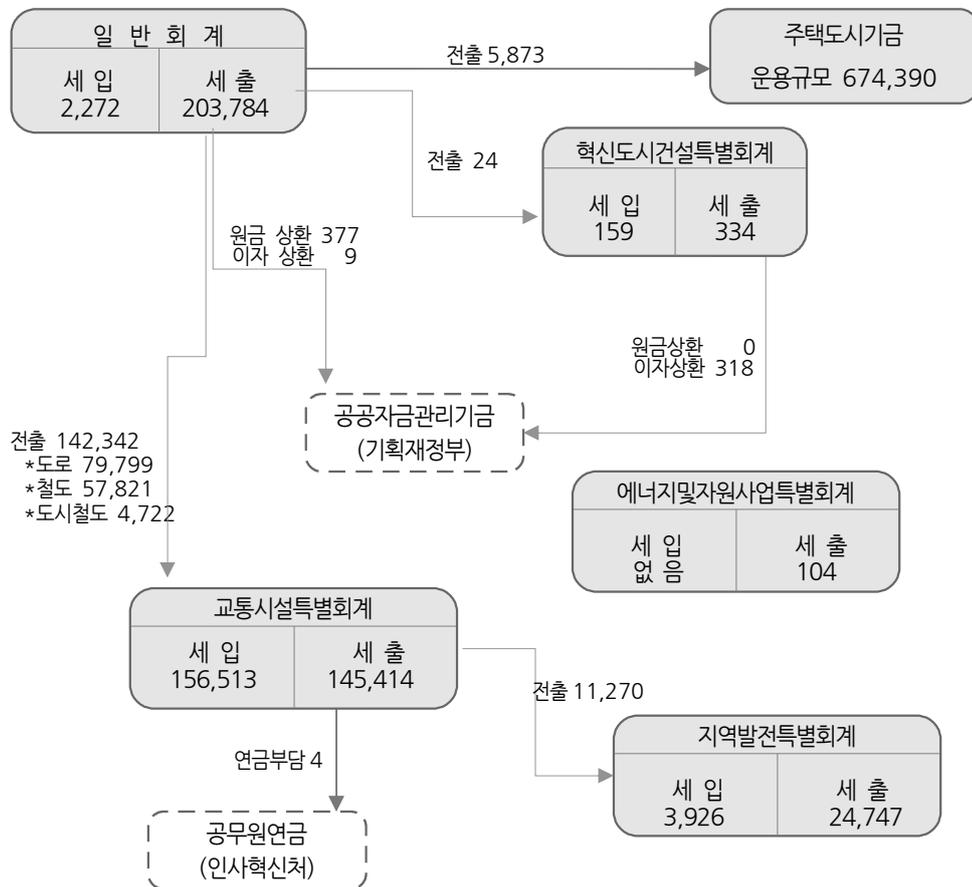
## 라. 재정구조

2016회계연도 국토교통부의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계·기금 간 재원이전을 살펴보면, 일반회계에서 교통시설특별회계로 14조 2,342억원, 주택도시기금으로 5,873억원이 전출되었으며, 교통시설특별회계에서 지역발전특별회계로 1조 1,270억원이 전출되었다. 또한, 공공자금관리기금의 예수원금 및 예수이자를 일반회계에서 386억원, 예수이자를 혁신도시특별회계에서 318억원을 상환하였다.

[2016회계연도 국토교통부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 총계 결산 기준  
자료: 국토교통부

국토교통부의 2016년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 감액된 사업으로 ① 도로유지보수 사업, ② 택시산업지원 사업, ③ 공공기관이차보전지원 사업 등이 있다.

도로유지보수 사업은 실소요액을 반영하여 200억원이 감액(5,221억원 → 5,021억원)되었고, 택시산업지원 사업은 택시감차보상 차량을 과도하게 산정하여 10억원이 감액(109억원 → 99억원)되었다. 공공기관이차보전지원 사업은 전년도 예산집행실적이 저조하여 2억원이 감액(20억원 → 18억원)되었다<sup>1)</sup>.

국회 심사과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ① 노후공공임대주택 시설개선 사업, ② 국제항공안전활동지원 사업 등이 있다.

노후공공임대주택 시설개선 사업은 저소득층의 주거환경 개선 및 안전사고 방지를 위하여 120억원이 증액(190억원 → 310억원)되었고, 국제항공안전활동지원 사업은 국제민간항공기구(ICAO) 총회 선거활동 지원을 위하여 1억 5,000만원이 증액(18억 7,800만원 → 20억 2,900만원)되었다<sup>2)</sup>.

국회심사 과정에서 부대의견이 채택된 사업으로 ① 민자유치활성화 지원 사업, ② 철도기본계획 사업 등이 있다. 민자유치활성화 지원 사업은 「추가 협의를 통해 통행료 인하의 여지가 있는 구간에 대해서는 정부 지원금의 지속적인 지출 예방을 위하여 적극적으로 사업 재구조화를 추진할 것」, 철도기본계획 사업은 「춘천-속초 고속화 철도, 남부내륙고속철도, 인천발 KTX, 수원발 KTX 사업 등이 예비타당성조사를 통과하는 즉시 철도 기본계획수립비 예산을 집행할 것」 등이 부대의견으로 채택되었다<sup>3)</sup>.

1) 국토교통위원회, 「2016년도 예산안 예비심사보고서」, 2015.10.  
국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

2) 국토교통위원회, 「2016년도 예산안 예비심사보고서」, 2015.10.  
국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

국토교통부는 ① SOC 투자 등을 통한 **경제활성화 지속 지원**, ② 하천정비, 지하시설물 전산화 등 **국토교통 안전투자 내실화**, ③ 도로·철도·주거급여 등 **국정과제 및 지역공약 성과 가시화**, ④ 주거급여와 저상버스 보급 등을 통한 **서민·취약계층의 주거 및 교통 복지 사업 지원**, ⑤ 도시재생, BRT 사업 등을 통한 **도시경쟁력 강화**를 2016년 주요 정책 방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 국토교통부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 지방자치단체에 교부한 보조금에 대한 사후 정산이 부실하게 이루어졌다. 14건의 세부사업에서 보조사업 실적보고서를 미제출하거나 3월 말 이후에 제출하여 「보조금 관리에 관한 법률」을 위반하였다. 또한, 25건의 지방자치단체의 보조금 집행잔액 반환 지연으로 기타경상이전수입 233억 1,800만원이 미수납되었으며, 이 중 9억 5,800만원 규모의 보조금 반환금은 2013~2015년에 발생하였음에도 불구하고 2016년까지 정산이 이루어지지 않았다.

둘째, 시중금리 변동에도 불구하고 정책금리를 경직적으로 결정하고 있다. 국토교통부가 국민주택채권의 금리를 경직적으로 결정함에 따라 동일한 주택을 매입하더라도 시점에 따라 부담액이 20배 이상 차이가 나는 경우가 발생하였다.

셋째, 항공·철도·도로 건설 사업의 집행실적이 부진하였다. 울릉도 소형공항의 경우 기본계획 수립 미흡으로 사업 추진이 지연되고 있으며, 흑산도 소형공항의 경우 업체 선정 지연에 따라 착공이 지연되고 있다. 고속철도·일반철도·광역철도 건설 사업은 노선 확정 문제나 행정절차 지연 등에 따라 집행실적이 부진하였다. 또한, 고속도로 건설 사업과 국가 지원지방도 건설 사업의 경우 사업계획의 변경 등으로 이월액이 과다하게 발생하였다.

3) 국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

넷째, 교통약자의 이동편의 증진을 위한 노력이 보다 강화될 필요가 있다. 국토교통부는 2012~2016년까지 저상버스 보급률을 41.5%까지 달성하겠다는 목표를 수립하였으나, 2016년말 기준 저상버스 보급률은 19.0%에 불과하였다. 또한, 5개 지방자치단체의 특별교통수단 보급이 법정기준에 미달하고 있어 이들 지방자치단체에 대한 특별교통수단의 우선 보급을 검토할 필요가 있다.

## II

## 주요 현안 분석

### 1

### 국민주택채권 이자율 및 의무매입 관련 제도개선 필요

주택도시기금의 국공채 수입<sup>1)</sup>은 「주택도시기금법」 제7조<sup>2)</sup>에 따라 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 국민주택채권을 발행하여 조성된 자금을 계상하는 비목이다. 2016년 수입계획액은 15조원이나, 15조 9,307억 4,700만원을 징수결정하여 전액 수납하였다.

[주택도시기금 국공채수입 결산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	계획액		계획현액	징수결정액	수납액	미수납액	불납결손액
	당초	수정					
국공채수입	15,000,000	15,000,000	15,000,000	15,930,747	15,930,747	0	0

자료: 국토교통부

「주택도시기금법」 제8조<sup>3)</sup> 및 동법 시행령 제8조는 건축허가를 받는 자, 주택 소유권 이전 등기를 신청하는 자 등에게 국민주택채권의 매입을 의무화하고 있다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 주택도시기금 81-811

2) 「주택도시기금법」

제7조(국민주택채권의 발행 등) ① 정부는 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 국민주택채권을 발행할 수 있다.

3) 「주택도시기금법」

제8조(국민주택채권의 매입) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 자는 국민주택채권을 매입하여야 한다.

1. 국가 또는 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받는 자
2. 국가 또는 지방자치단체에 등기·등록을 신청하는 자
3. 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 건설공사의 도급계약을 체결하는 자
4. 「주택법」에 따라 건설·공급하는 주택을 공급받는 자

## 1-1. 시장유통금리를 고려한 국민주택채권 발행금리 결정 필요

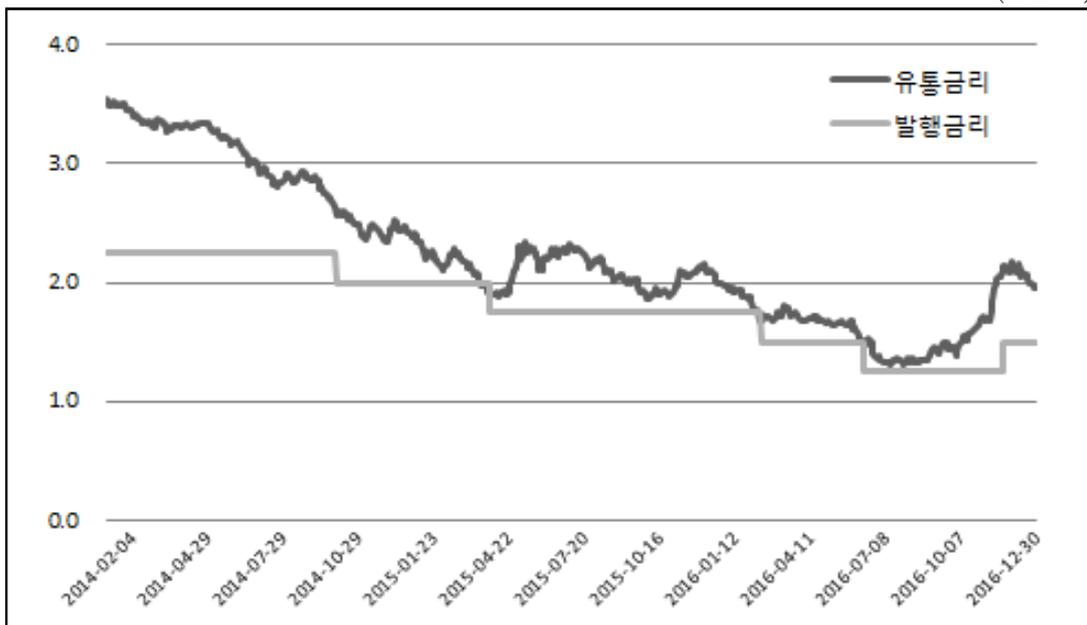
### 가. 현황

국민주택채권은 국토교통부장관의 요청에 따라 기획재정부장관이 발행하고 있으며, 「주택도시보증법 시행령」 제6조제1항4)은 발행금리를 발행 당시의 국채·공채 등의 금리와 기금의 수지 상황 등을 고려하여 국토교통부장관과 협의하여 결정하도록 규정하고 있다.

최근 3년간 국민주택채권의 유통금리는 2016년 7월까지 저금리 기조로 인하여 1.314%까지 하락한 후, 2016년 12월 2.172%까지 반등하였다. 기획재정부와 국토교통부는 같은 기간 유통금리의 변동을 고려하여 5회 금리를 변경(4회 인하, 1회 인상)하였다.

[최근 3년간 국민주택채권 유통금리 및 발행금리 현황]

(단위: %)



주: 유통금리는 당해 일자 오후 기준 최종호가수익률을 의미함.

자료: 금융투자협회 채권정보시스템, 국토교통부

4) 「주택도시보증법 시행령」

제6조(국민주택채권의 이율 등) ① 제1종국민주택채권의 이율은 기획재정부장관이 그 채권 발행 당시의 국채·공채 등의 금리와 기금의 수지 상황 등을 고려하여 정하되, 국토교통부장관과 협의하여야 한다.

## 나. 분석의견

기획재정부와 국토교통부가 주택도시기금의 발행금리를 지나치게 경직적으로 결정함에 따라 다음과 같은 문제가 발생하였다.

**첫째, 금리 하락기에는 국민주택채권을 지나치게 낮은 가격에 발행함에 따라 기금의 수지에 악영향을 끼칠 수 있다.**

채권가격은 금리에 반비례한다. 국가는 국민주택채권을 유통금리보다 낮은 금리(비싼 가격)에 발행하여 매입하도록 하므로, 유통금리와 발행금리의 차이(spread)는 매입의무자가 부담하는 경제적 부담의 크기를 의미하며 이는 실질적으로 해당 금액만큼 국가가 강제적으로 조세를 부과하는 것과 같다<sup>5)</sup>. 따라서 유통금리와 발행금리의 차이를 적정한 수준으로 유지시켜 기금의 수입과 매입의무자의 경제적 부담 간의 조화를 도모할 필요가 있다.

그러나 기획재정부와 국토교통부가 국민주택채권의 발행금리를 지나치게 경직적으로 유지하여 기금 수입과 매입의무자의 부담 간의 불균형이 발생하였다. 실제로 2015년 3월, 2016년 2월, 2016년 6월 3차례 발행금리가 유통금리보다 높은(시장 가격보다 저렴하게 국민주택채권을 판매) 현상이 발생하였고, 이로 인하여 사실상 기금 수입의 감소를 초래하였다<sup>6)</sup>.

**둘째, 국민주택채권의 발행금리를 지나치게 경직적으로 결정함에 따라 채권 발행 시점에 따라 매입의무자간 형평성 문제가 발생할 수 있다.**

국민주택채권은 법률에 따라 매입의무가 발생한 자에게 채권을 발행하므로, 발행금리에 따라 매입의무자가 부담하는 경제적 부담의 크기가 달라질 수 있다. 그러나 2016년 채권 유통금리의 급격한 하락에도 불구하고 기획재정부와 국토교통부가 채권 발행금리를 지나치게 경직적으로 결정하여, 채권 발행 시점에 따라 매입의무자 간 경제적 부담의 정도가 지나치게 달라지는 문제가 발생하였다.

실제로 서울특별시에서 6억원의 주택 매입자의 경우 1,860만원의 국민주택채권 매입의무가 발생한다. 이를 매입 즉시 매도하는 경우 경제적 부담은 2014년 1월 2일의 경우

5) 오승현, 「국민주택채권 발행제도 개선방안」, 2007, 한국증권학회

6) 2016년 2월 12일의 경우, 기획재정부와 국토교통부는 시중에 10,007원에 거래되는 채권을 10,000원에 판매하였다. 결과적으로 서울특별시에 6억원의 주택을 매입하는 사람에게 18,613,020원어치의 채권을 18,600,000원에 매각하여 사실상 13,020원의 보조금을 지급하였다.

124만원 수준이나 2015년 3월 31일에는 5만원 수준에 불과하였으며, 2016년 2월 11일의 경우에는 9만원 수준이었으나, 2016년 11월 23일에는 88만원 수준이었다. 이처럼 동일한 가격의 주택을 구입한 사람에게 채권의 매입을 강제하면서, 시점에 따라 10배가 넘는 경제적 부담의 격차가 발생하는 것은 매입의무자 간의 형평성 문제를 초래할 수 있다.

[최근 4년간 주요 일자별 서울 6억원 주택 매입자의 채권 매입에 따른 경제적 부담]  
(단위: %, 원)

일자	채권 발행금리	채권 유통금리	경제적 부담
2014. 1. 2	2.25	3.541	1,238,590
2014. 4. 1	2.25	3.312	1,067,980
2014. 7. 1	2.25	2.989	746,210
2014. 12. 1	2.0	2.336	395,240
2015. 1. 2	2.0	2.423	468,430
2015. 3. 31	2.0	1.908	50,230
2015. 4. 1	1.75	1.910	271,280
2015. 7. 1	1.75	2.275	587,630
2015. 10. 1	1.75	1.976	287,600
2016. 1. 4	1.75	1.943	300,600
2016. 2. 11	1.75	1.681	95,980
2016. 4. 1	1.5	1.687	274,410
2016. 7. 1	1.25	1.344	221,360
2016. 10. 4	1.25	1.428	235,960
2016. 11. 23	1.25	2.088	877,240
2016. 12. 30	1.5	1.962	585,510

주: 경제적 부담은 채권 매입 즉시 매도시 본인 부담금으로, 매매 수수료, 소득세, 주민세 등을 모두 고려한 금액임.  
자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 금리 인상기에 유통금리에 연동하여 국민주택채권 발행 금리를 인상하는 경우 주택도시기금의 조성금리 상승으로 현행과 같은 저금리 기금 대출 상품 유지가 곤란해질 수 있으므로, 신축적인 금리 조정에는 신중할 필요가 있다는 입장이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 지나치게 경직적인 발행금리 운용은 ① 금리 하락 기에는 기금의 수입 감소를 초래할 수 있고, ② 금리 인상기에는 국민주택채권 매입의무자에게 과도한 경제적 불이익을 지우며 매입의무자간의 형평성 문제를 초래할 수 있다는 점에서 기획재정부와 국토교통부는 국민주택채권의 유통금리와 발행금리 간의 적절한 차이를 유지하도록 노력을 기울일 필요가 있다.

## 1-2. 채권 매입의무대상 및 매입의무금액 관련 제도개선 필요

### 가. 현황

「주택도시보증법」 제8조 및 동법 시행령 [별표]는 건축허가를 받은 자, 주택 소유권 이전 등기를 신청한 자 등에게 국민주택채권의 매입을 의무화하고 있다.

[국민주택채권 매입대상별 매입 의무 금액]

(단위: 원)

매입대상	매입 의무 금액
업종소지허가	30,000
사행행위영업허가	300,000~500,000
주류판매업면허(도매업)	100,000
주류제조업면허	300,000
수렵면허	50,000~100,000
건축허가 주거전용건축물 주거전용 외의 건축물	주거전용면적 m <sup>2</sup> 당 300 ~ 28,000 연면적 m <sup>2</sup> 당 500~ 4,000
건설업, 주택건설사업 및 주택관리업 등록	자본금의 2/1,000.
공유수면매립면허	면허수수료의 20/100
건설기계신규등록	과세표준액의 5/1,000
정보통신공사업, 전기공사업 및 소방시설공사업 등록	자본금의 1/1,000
측량업등록	50,000
식품영업허가(유흥주점·단란주점 영업)	100,000~700,000
게임제공업, 인터넷컴퓨터게임시설제공업, 복합유통게임 제공업의 허가 및 등록, 유원시설업의 허가	20,000~50,000
골프장업의 신규 등록	5,000,000
부동산등기 소유권의 보존 또는 이전 상속(증여 그 밖의 무상으로 취득하는 경우를 포함) 저당권의 설정 및 이전	시가표준액의 13/1,000 ~ 50/1,000 시가표준액의 14/1,000 ~ 42/1,000 저당권 설정금액의 10/1,000. 다만, 매입금액이 10억원을 초과하는 경우에는 10억원
화물자동차운송주선사업허가	500,000
자동차정비업 및 자동차매매업 등록	50,000~100,000
국가, 지방자치단체 또는 공공기관과의 건설공사도급계약	계약금액의 1/1,000
토석·모래·자갈의 채취허가	점용료의 5/100
카지노업허가	3,000,000

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

국민주택채권 매입의무제도에 대하여 다음 문제에 대한 개선방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 국민주택사업 및 건축업과 무관한 자에게도 국민주택채권의 매입을 의무화하는 현행 「주택도시보증법 시행령」 규정의 타당성에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

현행 「주택도시보증법 시행령」은 업종소지허가, 사행행위영업허가, 주류제조업면허, 자동차정비업 등록 등 국민주택사업 또는 건축업과 무관한 허가를 받거나 등록을 하는 자에게도 국민주택채권의 매입을 의무화하고 있다. 그러나 국민주택채권은 정부가 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 발행하는 국채이므로, 국민주택사업 또는 건축업과 어느 정도 연관성이 있는 자에게 채권 매입을 의무화하는 것이 보다 적절하다.

이와 관련하여 국토교통부는 국민주택채권 매입 의무 대상을 국민주택사업 또는 건축업 관련 자로 한정하는 경우, 부동산 경기에 따라 채권 발행액이 지나치게 크게 변동할 수 있고 기금 조성액 감소로 국민주택사업이 위축될 수 있다는 입장이다.

그러나 최근 3년간 국민주택채권 발행액 12조원~16조원 중 국민주택사업 및 건축업과 무관한 자에게 발행된 금액은 매년 10억원~20억원 내외에 불과하다는 점에서, 국민주택사업 및 건축업과 무관한 자에 대한 채권 강제 매입제도가 기금의 안정적인 조성재원으로서의 역할은 제한적일 것으로 보인다.

[최근 3년간 연도별 국민주택채권 발행 현황]

(단위: 억원)

	채권 발행액	부동산등기	건축업 허가 등 건설 관련 허가, 등록 등	공공기관과 건설공사 도급계약	기타
2014	124,474	123,441	810	213	10
2015	161,741	160,337	1,115	278	11
2016	159,307	157,857	1,229	205	18

주: 건설 관련 허가, 등록 등은 건축허가, 건설업 등의 등록, 공유수면매립면허, 건설기계신규등록, 정보통신공사업 등의 등록, 측량업 등록, 토석 등의 채취허가 등을 의미함.

자료: 국토교통부

둘째, 국민주택채권 의무 매입에 따른 기금 재원 조성 효과와 의무자의 간접비용을 고려하여 비용 대비 효과가 크지 않은 매입대상자에 대해서는 의무매입제도를 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국민주택채권 의무 매입 대상자는 채권의 매입·매도 단가차액 등의 직접 비용 외에 채권 의무 매입이라는 행정적 규제를 이행함에 따른 시간적·경제적 비용 등의 간접적 비용도 지출하게 된다. 따라서 국민주택채권 매입 의무화로 인한 기금 조성이라는 공익적 목적과 그로 인해 매입 대상자가 지불하는 직접 비용 및 간접 비용간의 적절한 균형이 이루어질 필요가 있다.

그러나 업종소지허가, 주류판매업면허(도매업) 등에 대한 매입 의무 금액은 10만원 미만의 소액으로 기금 조성의 효과는 크게 기대하기 어려운 반면, 의무자는 이와 무관하게 간접 비용을 지출하여야 한다. 이와 같은 현상은 업종소지허가, 주류판매업허가(도매업) 등에 대한 채권 의무 매입제도가 1973년 2월 도입된 이후 매입 의무 금액이 한차례도 개정되지 않는 등, 국토교통부가 매입 의무 금액 현실화 노력을 기울여 했기 때문이다<sup>8)</sup>.

[국민주택채권 매입 의무 금액이 정액으로 규정된 매입 대상 현황]

(단위: 원)

매입대상	매입 의무 금액
업종소지허가	30,000
사행행위영업허가	300,000 ~ 500,000
주류판매업면허(도매업)	100,000
주류제조업면허	300,000
수렵면허	50,000 ~ 100,000
측량업 등록	50,000
식품영업허가(유흥주점·단란주점 영업)	100,000 ~ 700,000
게임제공업, 인터넷컴퓨터게임시설제공업, 복합유통게임제공업의 허가 및 등록, 유원시설업의 허가	20,000 ~ 50,000
골프장업의 신규 등록	5,000,000
화물자동차운송주선사업허가	500,000
자동차정비업 및 자동차매매업 등록	50,000 ~ 100,000
카지노업허가	3,000,000

자료: 국토교통부

따라서 국토교통부는 국민주택채권 매입 의무 대상을 국민주택사업 및 건축업과 어느 정도 관련성이 있는 자로 개편하는 한편, 비용 대비 효과성이 크지 않은 매입대상에 대해서는 의무매입제도를 폐지하는 등 국민주택채권 매입 의무화 제도 전반에 대한 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

7) 1973년 당시에는 주류판매업이 면허제가 아닌 허가제였다.

8) 소비자물가지수는 1973년 6.414에서 2016년 100.97로 15.7배 상승하였다(한국은행 경제통계시스템).

보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다. 2016년 국토교통부 소관 일반회계 및 특별회계의 지방자치단체 보조금 예산현액은 4조 1,495억원이며, 이 중 3조 8,286억원이 집행되고 402억원이 다음연도로 이월되었으며 2,806억원이 불용되었다.

[국토교통부 회계별 지방자치단체 보조금 결산 현황]

(단위: 백만원)

회계명	예산액		전년도 이월액	이·전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
일반회계	1,863,184	1,863,184	0	25,183	1,888,367	1,843,421	0	44,946
교통시설특별회계	535,452	535,452	0	28	535,480	374,697		160,783
지역발전특별회계	1,595,101	1,595,101	101,715	28,840	1,725,656	1,610,518	40,238	74,900
합 계	3,993,737	3,993,737	101,715	54,051	4,149,503	3,828,636	40,238	280,629

자료: 국토교통부

지방자치단체는 교부된 보조금을 집행한 후 다음 연도 3월말까지 경비 정산보고서를 포함한 보조사업 실적보고서를 작성하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다<sup>1)</sup>. 보조사업 실적보고서를 받은 국토교통부장관은 이를 심사한 후, 보조금의 금액을 확정하고, 그 잔액과 이자의 반환을 명하여야 한다.<sup>2)</sup>

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

## 1) 「보조금 관리에 관한 법률」

제27조(보조사업 또는 간접보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업 또는 간접보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 보조사업 또는 간접보조사업의 실적을 적은 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하여야 한다.  
② 제1항의 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서에는 그 보조사업 또는 간접보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서 및 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. (후단 생략)

## 2) 「보조금 관리에 관한 법률」

제31조(보조금의 반환) ② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조에 따라 확정된 경우에 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 다만, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 중앙관서의 장으로부터 보조금을 지급받은 후 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 그러하지 아니하다.

## 2-1. 「보조금 관리에 관한 법률」에 반하는 지방자치단체 보조금 결산 지연

### 가. 현황

군위탁컨테이너철도기본계획수립 사업 등 10건은 실적보고서를 제출하지 않았으며, 지적관리 사업 등 5건의 사업은 실적보고서를 3월말 이후 제출하여 법정 제출기한을 준수하지 않았다.

[2016년 자치단체 보조금 실적보고서 미제출 및 제출지연 사업 내역]

(단위: 백만원)

세부사업명	보조금 교부액	실적보고서 미제출/지연	비 고
군위탁컨테이너 화물자동차관리비	113	미제출	예산 이월
지하시설물 전산화(보조, 정보화)	6,700	지연	세종특별자치시 2017. 5. 제출
소규모댐건설	19,396	미제출	2017. 8. 제출 예정
하천재해복구	88,460	미제출	2017. 12. 제출 예정
도시개발시설 재해복구	2,070	미제출	2017. 12. 제출 예정
기타시설 재해복구	479	미제출	2017. 12. 제출 예정
건축문화진흥	1,350	미제출	일부 사업 예산 이월
평창동계올림픽특구 도시경관지원	5,000	미제출	행정절차 지연으로 예산 이월
도시철도 내진보강 지원	12,366	미제출	2019년 사업 완료 이후 제출 예정
광역BIS 지원	3,150	미제출	사업 지연으로 예산 이월
교통사고예방지원	1,200	미제출	전라북도 군산시: 사업 미완료
		지연	부산광역시 사상구: 2017. 4. 제출
지적관리	660	지연	2017. 4. 제출
교통약자 이동편의 증진	39,523	지연	예산 이월로 2017. 4. 제출
철도기본계획수립	1,400	지연	기본계획수립완료 후 제출(2017년 말)
합 계	181,867		

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

국토교통부는 지방자치단체로 하여금 회계연도 종료 이후 3개월 이내에 실적 보고를 하도록 규정하고 있는 보조금 관리 법령을 준수하도록 하여 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 총 14개 세부사업 1,818억 6,700만원의 보조금에 대한 실적 보고서가 제출되지 않거나 제출이 지연되었다. 이는 지방자치단체로 하여금 교부된 보조금을 집행한 후 다음 연도 3월말까지 실적보고서를 국토교통부장관에게 제출하도록 규정하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」을 위반한 것으로 부적절하다.

이에 대하여 국토교통부는 보조금 교부 후 지방자치단체에서 해당연도 사업 일부를 이월하거나, 수해복구 보조금과 같이 보조금이 연말에 교부되어 실제 사업이 집행되지 않은 경우 회계연도별로 정산의 실익이 없기 때문에 실적 보고가 이루어지지 않은 것이며, 사업이 완료된 이후에 실적보고서를 제출 받을 것이라는 입장이다.

그러나, 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조 및 동법 시행령 제12조<sup>3)</sup>는 지방자치단체로 하여금 ① 보조사업 완료, ② 사업 폐지 승인, ③ 회계연도 종료 경우 3개월 내에 실적 보고서를 제출하도록 문리적으로 규정하고 있다. 또한, 2010년에는 국회의 예산 및 결산 심사에 반영하기 위하여 중앙관서의 장으로 하여금 지방자치단체의 보조금 집행실적을 국회 및 기획재정부에 제출하도록 「국가재정법」 제54조<sup>4)</sup>를 개정한 바 있으며, 사업의 종료 여부와 무관하게 중앙관서의 장으로 하여금 지방자치단체가 수행한 보조사업 집행실적을 다음 연도 5월말까지 행정자치부에게 통보하도록 규정하고 있는 「지방재정법」 및 동법 시행령<sup>5)</sup>과의 관계 및 회계연도 종료에 따른 실적보고서 제출 시 다음 회계연도 이후의

3) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

제12조(보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제27조제1항에 따라 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자의 경우에는 3개월) 내에 제출하여야 한다.

② 보조사업자 또는 간접보조사업자는 회계연도가 끝났을 때 법 제27조제1항에 따른 보고를 하는 경우로서 해당 보조금 교부 결정의 내용과 다음 회계연도 이후의 보조사업 수행계획이 다를 경우에는 그 계획서를 함께 제출하여야 한다.

4) 「국가재정법」

제54조(보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.

보조사업 수행계획이 다를 경우 그 계획서를 함께 제출하도록 규정하고 있는 「국가재정법 시행령」 제12조제2항<sup>6)</sup>의 취지 등을 종합적으로 고려할 때, 지방자치단체는 사업이 종료되지 않은 경우라 하더라도 보조금 교부 다음연도 3월말까지 보조사업 실적보고서를 제출하는 것이 타당하다.

따라서, 국토교통부는 향후 실적보고서의 제출을 규정하고 있는 보조금 관리 법령에 따라 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

---

5) 「지방재정법」

제27조의4(국고보조금의 관리) ① 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 대통령령으로 정하는 기한까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다.

「지방재정법 시행령」

제35조의4(국고보조금의 관리) ① 중앙관서의 장은 법 제27조의4제1항에 따라 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 다음 연도 5월 31일까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다.

6) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

제12조(보조사업의 실적 보고) ② 보조사업자 또는 간접보조사업자는 회계연도가 끝났을 때 법 제27조제1항에 따른 보고를 하는 경우로서 해당 보조금 교부 결정의 내용과 다음 회계연도 이후의 보조사업 수행계획이 다를 경우에는 그 계획서를 함께 제출하여야 한다.

## 2-2. 지방자치단체의 보조금 집행잔액 반환 지연에 대한 대책마련 필요

### 가. 현황

기타경상이전수입<sup>7)</sup>은 보조금의 반환금, 과오지급금 회수금 등을 계상하는 과목이다. 2016년 예산현액은 872억 7,000만원이나, 1,901억 4,700만원을 징수결정하여 1,624억 5,600만원을 수납하고 276억 2,400만원을 미수납하였으며 6,600만원을 시효완성에 따라 불납결손처리하였다.

[일반회계 기타경상이전수입 결산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	예산액		예산현액	징수결정액	수납액	미수납액	불납결손액
	본예산	추경					
기타경상이전수입	87,270	87,270	87,270	190,147	162,456	27,624	66

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

「보조금 관리에 관한 법률」 제31조에 따른 지방자치단체의 보조금 반환이 다음과 같이 지연되어 재원의 비효율성이 초래되고 있다.

**첫째, 지방자치단체의 소극적인 보조금 집행잔액 반환으로 인하여 기타경상이전수입의 미수납액이 발생하고 있다.**

일반회계 기타경상이전수입의 미수납액 276억 2,400만원 중 233억 1,800만원이 25건의 지방자치단체의 보조금 집행잔액 반환 지연에 따른 것이다. 이는 보조금 집행잔액이 사업집행 다음연도까지 반납 완료될 수 있도록 조치를 취하도록 규정한 기획재정부의 “2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침”에 반하는 것으로 부적절하다.

이와 관련하여 국토교통부는 지방자치단체가 보조금 집행잔액을 반납하기 위해서는 자체 세출예산에 이를 편성하여야 하기 때문에 일정기간 지연은 불가피한 측면이 있다는 입장이다. 그러나 지방자치단체는 추가경정예산 편성 등의 방법으로 보조금 집행잔액의 반납이 가능함에도 소극적으로 대응하고 있다.

7) 예산코드: 일반회계 59-596

실제로 서울특별시의 경우 주거급여지원 사업의 교부액 1,180억원 중 반환금액이 2016년 4월 123억원으로 확정되었다. 따라서 2016년 10월 제안된 추가경정예산에 보조금 집행잔액 반환액을 포함시켜 반환이 가능하였으나 이러한 절차가 이루어지지 않아 2017년 2월에야 반환이 이루어졌다.

전라남도의 경우 택시감차보상 사업의 보조금 교부액 1억 6,800만원 중 집행잔액 등에 의한 반환금액이 2016년 3월 3,900만원으로 확정되었다. 따라서 2016년 5월 제안된 제2회 추가경정예산 및 11월 제안된 제3회 추가경정예산에 보조금 집행잔액 반환 예산 편성이 가능하였다. 그러나 이러한 절차가 이루어지지 않았고, 2017년 4월 말 현재까지 보조금 집행잔액은 반환되지 않고 있다.

**둘째, 일부 사업의 경우 2013년부터 2015년까지 교부한 보조금 집행잔액의 반환이 2016년까지도 이루어지지 않는 등 계속사업 보조금의 집행잔액 반환이 제대로 이루어지지 않고 있다.**

경기도는 특별교통수단도입 보조 사업을 통해 2013년 ~ 2015년 동안 43억원의 보조금을 교부받았고, 3년간 총 2억 3,500만원의 반환금이 발생하였으나 전액 반환하지 않았다. 전라북도는 택시감차 보상 사업을 통해 2013년 ~ 2015년 동안 21억 3,500만원의 보조금을 교부받았으며, 3년간 총 7억 2,300만원의 반환금이 발생하였으나 전액 미반환하였다.

[다년간 보조금 미반환 사업 및 지방자치단체 현황]

(단위: 백만원)

사업명	지방자치단체	사업연도	교부액	반환금
특별교통수단도입 보조사업	경기도	2013	1,340	75
		2014	1,400	111
		2015	1,560	49
		소 계	4,300	235
택시감차 보상사업	전라북도	2013	710	203
		2014	918	243
		2015	507	277
		소 계	2,135	723
합 계			6,435	958

자료: 국토교통부

이처럼 보조금 집행잔액의 반환 지연은 재원의 비효율적인 활용을 초래한다는 점에서 부적절하다. 따라서 국토교통부는 보조금 집행잔액의 반환이 적시에 이루어질 수 있도록 지방자치단체를 독려할 필요가 있다. 또한, 계속사업의 보조금 집행잔액을 다년간 반환하지 않는 지방자치단체에 대해서는 「보조금 관리에 관한 법률」 제32조<sup>8)</sup>에 따른 보조금 교부 일시 정지 또는 상계처리 등 강력한 대책을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

---

8) 「보조금 관리에 관한 법률」

제32조(다른 보조금 교부의 일시 정지 등) 중앙관서의 장은 보조사업자가 보조금 반환 명령을 받고 반환하지 아니하는 경우에 그 보조사업자에게 동종(同種)의 사무 또는 사업에 대하여 교부하여야 할 보조금이 있을 때에는 그 교부를 일시 정지하거나 그 보조금과 보조사업자가 반환하지 아니한 보조금 금액을 상계(相計)할 수 있다.

## 3

### 용수 공급 및 개발 프로그램의 문제점 및 개선과제

용수 공급 및 개발 프로그램<sup>1)</sup>은 광역상수도 및 공업용수도 건설<sup>2)</sup>을 통하여 한정된 수자원을 효율적이고 안정적으로 공급하기 위한 프로그램이다. 동 프로그램의 예산액은 1,116억 500만원이나 12억 200만원이 재해복구를 위하여 타 프로그램으로 이용되어 예산 현액은 1,104억 300만원이며, 국토교통부는 이를 전액 집행하였다.

#### [용수 공급 및 개발 프로그램 결산 현황]

(단위: 백만원)

프로그램명	예산액		전년도 이월액	이·전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
용수 공급 및 개발	111,605	111,605	0	△1,202	110,403	110,403	0	0

자료: 국토교통부

용수 공급 및 개발 프로그램은 「한국수자원공사법」<sup>3)</sup>에 따라 한국수자원공사에서 담당하고 있으며, 국가는 사업비의 30%를 한국수자원공사에 출자하고 있다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 5000

2) 「수도법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. "광역상수도"란 국가·지방자치단체·한국수자원공사 또는 국토교통부장관이 인정하는 자가 둘 이상의 지방자치단체에 원수나 정수를 공급(제43조제4항에 따라 일반 수요자에게 공급하는 경우를 포함한다)하는 일반수도를 말한다. 이 경우 국가나 지방자치단체가 설치할 수 있는 광역상수도의 범위는 대통령령으로 정한다.

10. "공업용수도"란 공업용수도사업자가 원수 또는 정수를 공업용에 맞게 처리하여 공급하는 수도를 말한다.

3) 「한국수자원공사법」

제9조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 발시설"이라 한다)의 건설 및 운영·관리

2. 수도시설(일반수도 중 지방상수도 및 마을상수도는 제외한다)의 개발과 이용에 관한 다음 각 목의 사업
  - 가. 수도시설의 건설
  - 나. 수도시설의 사용 및 유지·관리
  - 다. 수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비

### 3-1. 수도정비기본계획의 정확성 제고 필요

#### 가. 현황

국토교통부장관은 광역상수도 및 공업용수도의 적정하고 합리적인 설치·관리를 위하여 「수도법」 제4조4)에 따라 10년 단위 수도정비기본계획을 수립하고 있다. 국토교통부장관은 2009년 2025 수도정비 기본계획을 수립하고, 2015년 변화된 국내·외 여건을 반영하여 이를 변경 수립하였다.

2025 수도정비기본계획에 따르면 용수부족문제 발생지역에 신규 광역상수도 개발을 위하여 2025년까지 1조 1,287억원을 투자할 계획이다.

#### 나. 분석의견

**2025 수도정비기본계획의 추계인구와 통계청의 추계인구 간의 오차가 크게 발생하고 있다.**

광역상수도는 시설물 건설에 장기간이 소요되므로 용수 수요를 예측하여 적정한 투자 계획을 수립함으로써 시설물의 과잉 투자에 따른 채원 낭비와 용수 부족에 따른 국민의 불편을 최소화할 필요가 있다. 실제로, 2016년 기준 광역상수도의 가동률<sup>5)</sup>은 적정 가동률(75%)보다 낮은 73.4% 수준이며, 시설별로 65.4% ~ 155.6%로 편차가 상당히 크다<sup>6)</sup>. 이는 국토교통부가 수도정비기본계획 수립시 용수 수요에 대한 추정이 부정확하게 이루어진 것에도 원인이 있는 것으로 보인다.

4) 「수도법」

제4조(수도정비기본계획의 수립) ① 국토교통부장관과 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수(광역시의 군수는 제외한다)는 일반수도 및 공업용수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하기 위하여 10년마다 다음 각 호에 따라 수도의 정비에 관한 종합적인 기본계획(이하 "수도정비기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 국토교통부장관의 경우에는 국가나 한국수자원공사가 설치·관리하는 광역상수도 및 공업용수도에 관한 수도정비기본계획의 수립

5) 가동률은 일 최대 생산량을 시설용량으로 나눈 것을 의미한다. 국토교통부와 환경부는 시설물 고장 등을 고려한 적정 가동률을 75%로 설정하고 있다.

6) 구미(I, II)의 시설용량은 40만<sup>m<sup>3</sup></sup>/일이나 2016년 일 최대 생산량은 26만 1,500<sup>m<sup>3</sup></sup>/일로 가동률이 65.4%에 불과하였다. 반면 감포댐의 시설용량은 4,500<sup>m<sup>3</sup></sup>/일이나 2016년 일 최대 생산량은 7,000<sup>m<sup>3</sup></sup>/일로 가동률이 155.6%에 육박하였다.

2025 수도정비기본계획은 2015년 5,184만명인 우리나라 인구가 2030년에는 5,640만 명까지 증가할 것으로 추계하고, 이를 전제로 용수 수요를 산정하였다. 그러나 2014년 통계청의 추계에 따르면 2030년 인구는 5,216만명으로, 수도정비기본계획은 통계청보다 인구를 8.1% 과다 추계하였다. 시도별로 수도정비기본계획은 통계청보다 인구를 1% ~ 16% 까지 과다 추계하고 있다<sup>7)</sup>.

[수도정비기본계획과 통계청의 연도별 전국 인구 추계 비교]

(단위: 만명, %)

연도	수도정비기본계획 추계인구(A)	2014년 통계청 추계인구(B)	추계인구 비율(A/B)
2015	5,184	5,062	102.4
2020	5,474	5,144	106.4
2025	5,598	5,197	107.7
2030	5,640	5,216	108.1

자료: 국토교통부

국토교통부는 수도정비기본계획에서는 각 지방자치단체의 개발계획에 따라 유입되는 인구를 고려하여 인구를 추계하기 때문에 통계청에 비하여 인구가 과다하게 추계될 수밖에 없다는 입장이다. 그러나 지방자치단체의 개발계획에 따라 유입되는 인구는 결국 타 지방에서 유출된 인구이며, 이러한 관점에서 지방자치단체의 개발계획은 전국의 인구 수에는 영향을 줄 수 없다는 점에서 통계청 대비 인구를 8.1% 과다 추계한 수도정비기본계획은 정확한 추계가 전제된 것으로 보기 어렵다. 따라서 국토교통부는 향후 수도정비기본계획 변경·수립시 지방자치단체의 개발계획에 따라 인구의 유입 외에도 타지역의 인구 유출도 고려할 수 있도록 추계방법을 개선하는 방안 등 추계의 정확성을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다.

7) 2030년 전라북도의 인구를 통계청은 182.6만명으로 추계하였으나 수도정비기본계획에서는 이보다 16% 많은 211.8만명으로 추계하였다.

### 3-2. 계약 및 공사 관련 법령 취지에 반하는 우선구간 선공사 관행 개선 필요

#### 가. 현황

구미권 국가산단 용수공급 사업<sup>8)</sup>과 충주댐계통 공업용수도 사업<sup>9)</sup>은 각각 구미지역 국가산단과 충북 중부 내륙지역산업단지에 공업용수도 시설을 개발하는 사업이다. 한강하류권(3차) 급수체계조정 사업<sup>10)</sup>은 경기북부지역의 광역상수도 시설을 개발하는 사업이며, 구미권 광역상수도(I 단계) 용수공급 신뢰성 제고 사업<sup>11)</sup>은 구미권의 광역상수도 시설을 개선하기 위한 사업이다.

[우선구간 선공사가 실시 중인 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경					
구미권 국가산단 용수공급	2,200	2,200	0	2,200	2,200	0	0
충주댐계통 공업용수도	4,500	4,500	0	4,500	4,500	0	0
한강하류권(3차) 급수체계조정	8,363	8,363	0	8,363	8,363	0	0
구미권 광역상수도(I단계) 용수공급 신뢰성 제고	3,000	3,000	0	3,000	3,000	0	0

자료: 국토교통부

수자원공사는 위 4개 사업에 대해서는 현재 전체 공사구간 중 용수공급이 우선적으로 필요한 구간에 대하여 우선구간으로 설정하고, 시설공사를 먼저 실시(우선구간 선공사)하고 있다.

8) 예산코드: 일반회계 5031-308

9) 예산코드: 일반회계 5031-311

10) 예산코드: 일반회계 5033-334

11) 예산코드: 일반회계 5033-325

## 나. 분석의견

수자원공사는 향후 계약 및 공사 과정에서 관련 법령에 취지에 반하는 우선구간 선공사와 유사한 사례가 재발되지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

수도사업의 경우 전체 사업구간에 대한 실시설계를 완료한 후에 총사업비 조정 등 관계기관 협의를 거쳐 실시계획 승인을 얻은 후, 전체 사업구간에 대한 시설공사 계약을 체결하여 공사를 추진하는 것이 일반적인 사업진행 절차이다. 그러나 수자원공사는 용수 공급 시기 도래 등의 사유로 조속한 시설공사 착공이 필요한 구간을 우선구간으로 지정하고, 전체 구간에 대해 설계 종료 전에 우선구간에 대해서만 설계 후 시설공사를 착공하는 우선구간 선공사를 관례적으로 시행하고 있다.

실제로 충주댐계통 공업용수도 사업의 경우 2017년 5월 5일 전체구간에 대한 설계가 완료될 예정이나 2016년 11월 28일부터 시설공사 계약을 체결하여 착공하였다.

[우선구간 선공사가 이루어지는 사업의 계약 현황 및 우선시공 사유]

사업명	설계완료 (예정)일	실시계획 승인일	시설공사 계약일	우선시공 사유
한강하류권(3차) 급수 체계조정	2017.7.23	2015.10.13	우선공사: 2016.4.22 본공사: 2017.3.27	동두천시와 양주시의 용수 부족이 조기 발생할 것으로 검토되어 조기 사업 착수
충주댐계통 공업용수도	2017.5.5	2017.1.26	우선공사: 2016.11.28	용수 수요가 급격하게 증가하는 진천, 음성지역 조기 용수 공급
구미권 광역상수도(단계) 용수공급 신뢰성 제고	2016.10.23	2015.6.8	우선공사: 2015.4.30	사고 우려가 높은 구간의 조속한 관로 안정성 확보
구미권 국가산단 용수 공급	2016.3.12	2015.10.23	우선공사: 2015.10.15	산단에 입주한 도레이사에서 조기 용수공급 요구

자료: 국토교통부

우선구간 선공사에 대하여 수자원공사는 용수공급 부족 또는 시설물 관리 문제 등의 사유로 조속한 공사가 필요한 구간이 발생하여, 이를 해결하기 위하여 설계업체와 협의를 통해 해당 구간에 대해서만 먼저 설계를 완료한 후 시설공사에 착공하였다는 입장이다. 그러나 다음과 같은 이유에서 우선구간 선공사는 법령의 취지에 반하는 측면이 있다.

① 「건설기술 진흥법 시행령」 제73조제5항 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제87조제5항<sup>12)</sup>은 일괄입찰방식으로 결정된 건설공사에 대해서만 실시설계와 시공의 병행을 허용하고 있으나, 우선구간 선공사는 일괄입찰방식으로 추진된 사업이 아님에도 법률적으로 설계가 준공되지 않은 상태에서 시설공사를 착공하여 사실상 설계와 시공을 병행하고 있다는 점에서 법령의 취지에 반하는 측면이 있다.

② 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제68조<sup>13)</sup>는 일정한 조건 충족시 공사의 분할계약이 가능하도록 규정하고 있으며, 중앙관서의 장은 사업 계획 단계부터 분할 계약 가능 여부를 검토하도록 규정하고 있다. 수자원공사가 동 규정에 따라 우선구간만 분할하여 설계 계약 및 시설공사 계약을 체결하여 공사를 진행하면 합법적으로 우선구간에 대한 빠른 공사가 가능함에도, 분할계약을 하지 않고 사실상 분할계약과 유사하게 공사를 진행한 것은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」의 입법취지에 반하는 것으로 부적절하다.

③ 우선구간 선공사와 같이 설계 완료 전에 일부 구간에 대해서만 설계를 받아 시공하는 경우, 설계에 하자가 발생하여도 국토교통부가 전체 설계 완료 전에 이를 받아 활용한 것이기 때문에 설계업자에게 법률적 책임을 물을 수 없는 문제가 발생할 수 있다<sup>14)</sup>.

12) 「건설기술 진흥법 시행령」

제73조(실시설계) ⑤ 발주청은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조에 따라 일괄입찰방식으로 결정된 건설공사의 경우에는 공사의 종류 및 구간별로 해당 실시설계와 시공을 병행할 수 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제87조(일괄입찰의 낙찰자 선정) ⑤ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제2항의 규정에 의한 낙찰자 결정에 있어서 공사의 시급성 기타 특수한 사정으로 인하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 실시설계적격자로 하여금 당해공사를 공정별 우선순위에 따라 구분하여 실시설계서를 작성하게 할 수 있으며, 당해 실시설계서에 대하여 중앙건설기술심의회위원회 또는 기술자문위원회로부터 실시설계적격통지를 받은 때에는 그 실시설계적격자를 낙찰자로 결정하고 우선순위에 따라 공사를 시행하게 할 수 있다.

13) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제68조(공사의 분할계약금지) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물 공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사로서 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사
  - 가. 설계서가 별도로 작성되는 공사
  - 나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

② 각 중앙관서의 장은 공사의 예산 편성과 기본설계 등 사업의 계획 단계부터 제1항에 따른 분할·분리 계약의 가능 여부를 검토하여야 한다.

따라서 수자원공사는 용수 수요에 대한 정확한 예측과 적절한 사업관리를 통하여 우선구간 선공사를 진행하여야 할 만큼 긴급한 사정이 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다. 또한, 부득이하게 일부 구간에 대하여 조속한 시설공사 착공이 필요한 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제68조에 따른 분할계약을 활용하는 등의 법령에 적합한 방안을 강구하고, 계약 및 건축 관련 법령 취지에 반하는 우선구간 선공사와 같은 사례가 재발하지 않도록 주의하여야 한다.

---

14) 이와 관련하여 수자원공사는 설계업체와의 시방서에 우선구간에 대한 설계과업 내용이 명확히 명시되어 있고, 설계 내역심사, 총사업비 조정 등 법적 절차를 거치기 때문에 하자 발생시 책임 소재에 대한 문제가 발생할 가능성은 크지 않다는 입장이며, 실제로도 이러한 문제가 발생하지 않았다는 입장이다.

### 3-3. 총사업비 관리 지침을 위반한 낙찰 차액 미반영

#### 가. 현황

수도권(II) 광역상수도 용수공급 신뢰성 제고 사업<sup>15)</sup>은 시설물 노후 심화로 사고 위험이 높은 수도권(II)<sup>16)</sup> 광역상수도 시설에 대하여 2014년부터 2019년까지 총 2,205억원(국비 662억원, 수자원공사 1,543억원)을 투입하여 노후관 교체 및 복선화를 시행하는 사업이다. 2016년 예산액은 75억 600만원이며 국토교통부는 이를 전액 한국수자원공사에 출자하였다.

[수도권(II) 광역상수도 용수공급 신뢰성 제고 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경					
수도권(II) 광역상수도 용수공급 신뢰성 제고	7,506	7,506	0	0	7,506	0	0

자료: 국토교통부

#### 나. 분석의견

국토교통부는 시설공사 낙찰 차액을 총사업비에서 감액하지 않아 기획재정부의 총사업비 관리 지침을 위반하였다.

수도권(II) 광역상수도 용수공급 신뢰성 제고 사업은 공사구간을 1, 2공구로 나누어 진행하고 있다. 2015년 12월과 2016년 12월 제1공구 및 제2공구의 시설공사 계약이 각각 체결되었으며, 계약체결 과정에서 각각 61억 6,000만원과 25억 6,900만원 등 총 87억 2,900만원의 낙찰차액이 발생하였다.

15) 예산코드: 일반회계 5033-314

16) 수도권(II) 광역상수도 시설은 수원, 과천, 군포, 안양, 안산 등 수도권 남부지역에 수자원을 공급하는 시설이다.

[수도권(II) 광역상수도 용수공급 신뢰성 제고 사업의 공구별 시설공사 계약 현황]

(단위: 백만원)

구분	계약일	총사업비책정금액 (A)	계약금액 (B)	낙찰차액 (B-A)
제1공구	2015.12.18	66,640	60,480	6,160
제2공구	2016.12.27	139,787	137,218	2,569
합 계		206,427	197,698	8,729

자료: 국토교통부

기획재정부의 “총사업비 관리지침” 제26조제1항<sup>17)</sup>은 계약체결일로부터 30일 이내에 중앙관서의 장이 총사업비로 책정된 금액과 실제 계약금액과의 차액(낙찰차액)을 총사업비에서 감액하도록 규정하고 있다. 그러나 국토교통부는 2017년 3월말 현재까지 총사업비를 자율감액하지 않아 총사업비 관리지침을 위반하였으며, 이와 같은 총사업비 관리 소홀로 인하여 향후 예산의 비효율적인 집행이 우려된다.

따라서 국토교통부는 총사업비 관리지침의 규정에 따른 총사업비 자율 조정을 충실히 이행하여 총사업비 관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 주의할 필요가 있다.

17) 총사업비 관리지침(기획재정부지침)

제26조(낙찰차액의 감액) ① 중앙관서의 장은 계약체결 결과 총사업비로 책정된 금액과 실제 계약금액과의 차액(이하 “낙찰차액”이라 한다)이 발생한 경우 불가피한 경우를 제외하고 계약체결일로부터 30일 이내에 ‘제7장 중앙관서 자율조정’에서 정한 절차에 따라 총사업비를 감액하여야 한다.

### 가. 현황

감리비 세목(420-04목)은 건축이나 토목·통신공사의 견실성을 도모하기 위하여 발주자 및 시공자와는 다른 독립적인 제3자가 공사를 지도·감독하도록 하기 위하여 소요되는 비용을 계상하는 과목이다. 국토교통부 소관 일반회계 및 특별회계의 감리비 예산현액은 2,125억 9,000만원이며, 이 중 1,934억 8,200만원이 집행되고 113억 9,900만원이 다음 연도로 이월되었으며 77억 1,000만원이 불용되었다.

#### [국토교통부 소관 일반회계 및 특별회계 감리비 결산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	예산액		전년도 이월액	이·전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
감리비	202,008	202,008	13,406	△2,824	212,590	193,482	11,399	7,710

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국토교통부와 기획재정부는 전면 책임감리비의 예산편성방식과 대가지급방식이 상이한 것에 대한 해결방안을 조속히 모색하여, 예산과 집행의 괴리 문제를 해결할 필요가 있다.

「건설기술 진흥법」 제39조제2항<sup>1)</sup>은 건설공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 총공사비가 200억원 이상으로 길이 100미터 이상의 교량공사를 포함하는 건설공사, 댐 축조, 고속도로, 항만, 철도 공사 등에 대해서는 전면책임감리<sup>2)</sup>를 의무화하고 있다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 「건설기술 진흥법」

제39조(건설사업관리 등의 시행) ② 발주청은 건설공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여는 법인인 건설기술용역업자로 하여금 건설사업관리(시공단계에서 품질 및 안전관리 실태의 확인, 설계변경에 관한 사항의 확인, 준공검사 등 발주청의 감독 권한대행 업무를 포함한다)를 하게 하여야 한다.

2) 감리전문회사가 당해 공사의 설계도서 기타 관계서류의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고, 품질관리, 공사관리 및 안전관리 등에 대한 기술지도를 하며 관계법령에 따라 발주자로서의 모든 감독권한을 대행하는 것을 의미하며, 발주자 측 감독자배치가 필요없다.

기획재정부의 “2016년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침”은 예산안 편성시 전면책임감리의 예산액을 공사의 규모 및 공종의 복잡도를 고려하여 정해진 요율(2.15% ~ 9.37%)에 총 공사비를 곱하여 산정하는 요율방식을 채택하고 있다. 반면, 국토교통부의 “건설기술용역 대가 등에 관한 기준(국토교통부고시)”는 전면책임감리에 집행할 금액을 감리에 투입된 직접인건비, 직접경비, 제경비, 기술료 등을 합하여 산정하는 실비정액가산방식을 채택하고 있다.

[요율방식과 실비정액가산방식의 비교]

구분	요율방식	실비정액가산방식
근거	기획재정부 “2016년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침”	“건설기술용역 대가 등에 관한 기준(국토교통부고시)”
감리비 산출방식	공사비 × 공사의 규모 및 공종의 복잡도에 따른 요율	직접인건비 + 직접경비 + 제경비 + 기술료 + 부가가치세
활용시점	예산 편성시	예산 집행시

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 요율방식이 공종별 특성을 반영하지 못하기 때문에 보다 합리적인 실비정액가산방식에 따라 예산을 편성하는 것이 타당하다는 입장이다. 반면, 기획재정부는 정부 재정소요의 증가와 실비정액가산방식의 복잡성으로 인하여 예산편성시 이를 도입하기에는 현실적인 어려움이 있다는 입장이다.

[요율방식과 실비정액가산방식에 따라 도출된 감리비 비교]

(단위: 억원)

공사비	100	300	500	700	1,000	2,000	5,000
요율방식에 따른 감리비(A)	8.5	17.8	24.7	31.3	40.6	64.2	119.5
실비정액 가산방식에 따른 감리비(B)	13.7	25.1	32.6	44.0	63.8	78.6	143.5
실비정액가산방식 감리비와 요율방식 감리비의 차이(B-A)	5.2	7.3	7.9	12.7	23.2	14.4	24

주: 보통의 토목선형공사를 가정하여 산출하였다.

자료: 국토교통부

그러나 이처럼 예산편성방식과 대가지급방식의 상이함으로 인하여 예산과 집행의 불일치현상이 발생하고 있다. 실제로 국가하천정비 사업의 경우 시설비를 당초 예산액(2,693억원)의 99.3%인 2,675억원을 집행하였으나, 이에 대한 감리비는 당초 예산액(148억원) 대비 47.7% 많은 219억원을 집행하였다.

[국가하천정비 사업 시설비와 감리비 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	집행액(B)	예산대비집행률(B/A)
시설비	269,270	267,475	99.3
감리비	14,832	21,914	147.7

자료: 국토교통부

따라서 국토교통부와 기획재정부는 전면 책임감리비의 예산 편성방식과 집행방식을 일치시키기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

## 가. 현황

산업단지 개발 및 지원 프로그램<sup>1)</sup>은 산업단지 분양가 인하를 통한 분양 활성화와 입주기업의 경쟁력 강화를 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제29조<sup>2)</sup>에 따라 산업단지에 진입도로를 건설하는 프로그램이다. 산업단지 개발 및 지원 프로그램의 예산액 4,734억 2,300만원과 전년도 이월액 1,712억 9,200만원을 포함한 예산현액은 6,447억 1,500만원이며, 이 중 4,642억 4,700만원이 집행되고 800억 300만원이 이월되었으며 1,004억 6,500만원이 불용되었다.

[산업단지 개발 및 지원 프로그램 결산 현황]

(단위: 백만원)

프로그램명	예산액		전년도 이월액	이전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
산업단지 개발 및 지원	473,423	473,423	171,292	±54,716	644,715	464,247	80,003	100,465

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

첫째, 산업단지 개발 및 지원 프로그램의 세부사업 중 반에 가까운 사업이 추진이 지연되어 예산 집행률이 저조하다.

2016년 예산이 편성된 57개의 사업 중 예산액 대비 집행률 또는 예산현액 대비 집행률이 70% 이하인 사업은 구미국가산단 사업 등 총 28개 사업이며, 예산액 대비 집행률

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 지역발전특별회계 6000

2) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」

제29조(기반시설 지원) ① 산업단지의 원활한 조성을 위하여 필요한 항만·도로·용수시설·철도·통신·전기시설 등 대통령령으로 정하는 기반시설은 국가 또는 지방자치단체 및 해당 시설을 공급하는 자가 우선적으로 지원한다.

또는 예산현액 대비 집행률이 50% 이하인 사업은 대전하소산단 사업 등 총 16개 사업이다. 특히 청원 KGB 산단 사업 등 6개 사업에는 총 93억 5,100만원의 예산이 편성되었으나 전액 집행되지 못하였다.

[집행실적이 저조한 산업단지 개발 및 지원 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

	예산액 (A)	예산현액 (B)	집행액 (C)	예산액 대비 집행률 (C/A)	예산현액 대비집행률 (C/B)
구미국가산단	50,618	18,988	9,517	18.8	50.1
평택고덕산단	41,219	46,297	29,326	71.1	63.3
오송제2생명산단	26,321	21,665	16,535	62.8	76.3
당진송산산단	24,368	25,664	15,091	61.9	58.8
부산방사선산단	12,633	17,039	10,614	84.0	62.3
김해테크노산단	10,395	15,118	5,672	54.6	37.5
대구사이언스	10,142	20,714	14,322	141.2	69.1
괴산유기산단	8,258	11,316	6,680	80.9	59.0
광양황금산단	7,962	8,362	5,483	68.9	65.6
고흥도양산단	7,872	8,142	146	1.9	1.8
진천은암산단	7,870	7,870	2,821	35.8	35.8
원주부론산단	7,702	10,116	7,049	91.5	69.7
광양세풍산단	7,428	9,429	4,870	65.6	51.6
서산도시형산단	7,160	7,160	167	2.3	2.3
여수울촌제2산단	6,860	7,160	2,300	33.5	32.1
대전하소산단	6,529	6,529	3,241	49.6	49.6
음성유촌산단	6,071	5,317	1,413	23.3	26.6
울산테크노산단	5,273	11,158	6,237	118.3	55.9
창원동전산단	4,830	5,300	2,005	41.5	37.8
묘도산단	4,191	4,387	452	10.8	10.3
청원KGB산단	3,588	3,482	0	0.0	0.0
남공주산단	3,359	3,471	0	0.0	0.0
옥천제2의료기기	1,004	1,004	0	0.0	0.0
오창테크노산단	760	760	311	40.9	40.9
김해이지산단	700	700	345	49.3	49.3
GW산단산단	700	700	0	0.0	0.0
아산탕정테크노	600	600	0	0.0	0.0
옥산국사산단	100	100	0	0.0	0.0
합 계	274,513	278,548	144,597	52.7	51.9

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 총사업비 협의·매립 협의 등 관계기관 협의 지연(구미 산단 진입도로 사업, 여수울촌2산단 진입도로 사업), 노선변경·토지보상가 불만 등 민원 발생(괴산유기사단 진입도로 사업, 평택고덕산단 진입도로 사업), 산업단지 조성 지연에 따른 미착수(서산도시형산단 진입도로 사업), 시공사 자금사정 악화(김해테크노산단 진입도로) 등 다양한 사유로 사업이 지연되어 예산집행률이 저조하다는 입장이다.

그러나 산업단지 진입도로가 적기에 완공되지 못하는 경우, 산업단지 입주 기업의 물류비용 증가 등의 어려움이 초래되고 이로 인해 산업단지 분양 저조 등의 문제가 발생할 우려가 있다.

또한 동 프로그램의 사업지연 및 예산집행 저조 문제에 대하여 국회는 최근 5년간 매년 시정을 요구<sup>3)</sup>하였음에도 불구하고, 별다른 개선이 이루어지지 않고 있다. 따라서 국토교통부는 사업계획 단계부터 예산편성 및 집행 등 모든 단계를 점검하여 근본적인 해결 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

**둘째, 국토교통부는 전용 및 내역변경 등을 통해 예산을 증액 변경한 후 이를 전액 미집행한 사례가 발생하였다.**

울산 테크노산단 진입도로 사업, 광양 세풍산단 진입도로 사업, 울산 HTV산단 진입도로 사업은 연도 중 전용 및 내역변경 등을 통해 예산을 증액하였으나, 본예산과 전년도 이월액도 다 집행하지 못하여 전용 및 내역변경 등을 통해 증액한 예산은 전액 이월 또는 불용하였다.

---

3) 국회는 2011회계연도 결산, 2012회계연도 결산, 2013회계연도 결산 및 2014회계연도 결산을 심사하면서 연례적 전용, 이월 및 불용 과다 문제에 대하여 각각 주의를 요구하였고, 2015회계연도 결산을 심사하면서 낮은 집행률과 진입도로 준공 지연문제에 대하여 시정을 요구하였다.

[예산 전용 후 전액 미집행한 사업]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
울산 테크노산단 진입도로	5,273	5,273	2,162	3,723	11,158	6,237	0	4,921
광양 세풍산단 진입도로	7,428	7,428	400	1,601	9,429	4,870	4,018	541
울산 HTV산단 진입도로	3,571	3,571	508	1,176	5,255	3,813	1,398	45

주: 울산 테크노산단 진입도로 사업은 6월 20일, 광양 세풍산단 진입도로 사업은 12월 23일, 울산 HTV산단 진입도로 사업은 12월 26일 전용 및 내역변경 하였음.

자료: 국토교통부

울산 테크노산단의 경우 사면붕괴 구간 보강을 위해 37억원을 내역변경을 통해 증액 하였으나, 당초 본예산 및 전년도 이월액(74억원)보다 적은 62억원만 집행하고 나머지 49 억원은 전액 불용하였다. 광양 세풍산단과 울산 HTV산단은 신속한 공사 추진을 위해 각각 16억원과 12억원을 증액하였으나, 본예산과 전년도 이월액보다 적은 금액만 집행하고 증액한 예산은 전액 이월 처리하였다. 또한, 광양 세풍산단 진입도로와 울산 HTV 산단 진입도로의 경우 각각 12월 23일과 12월 26일에 내역변경 및 전용을 실시하였으나 이를 전액 집행하지 못하였다는 점에서, 국토교통부가 증액한 예산의 집행 가능성에 대한 면밀한 검토 없이 증액을 하였다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

## 가. 현황

2016년 10월 3일 ~ 6일 우리나라에 영향을 미친 제18호 태풍 차바로 8개 시·도에 2,150억원의 피해가 발생하였다. 국토교통부는 피해복구를 위하여 하천재해복구(국가하천) 사업<sup>1)</sup>, 하천재해복구(지방하천) 사업<sup>2)</sup>, 재해복구(도시개발시설) 사업<sup>3)</sup>, 재해복구(기타시설) 사업<sup>4)</sup>에 948억 8,900만원을 이·전용을 통하여 확보하여 집행하였다. 또한, 재해주택 복구 자금 지원을 위하여 주택도시기금의 분양주택(용자) 사업<sup>5)</sup>에 600억원을 증액변경하여 집행하였다.

[태풍 차바 피해복구 관련 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액(계획액)		전년도 이월액	이·전용등 (계획변경)	예산현액 (계획현액)	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산 (당초)	추경 (수정)						
하천재해복구 (국가하천)	0	0	0	3,880	3,880	0	3,880	0
하천재해복구 (지방하천)	0	0	0	88,460	88,460	88,460	0	0
재해복구 (도시개발시설)	0	0	0	2,070	2,070	2,070	0	0
재해복구 (기타시설)	0	0	0	479	479	479	0	0
분양주택 (용자)	461,788	521,788	0	60,000	521,788	521,110	0	678

자료: 국토교통부

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

- 1) 예산코드: 일반회계 5331-306
- 2) 예산코드: 일반회계 5338-305
- 3) 예산코드: 일반회계 5632-310
- 4) 예산코드: 일반회계 5632-311
- 5) 예산코드: 주택도시기금 1134-401

[태풍 차바 피해복구를 위한 이·전용 내역]

(단위: 백만원)

구분	감 액		증 액	
	사업명	금액	사업명	금액
이용	주거급여지원	63,798	하천재해복구(국가하천)	880
	시화MTV공업수도건설	348	하천재해복구(지방하천)	88,460
	익산국가식품클러스터 용수공급사업	356		
	진안계통 급수체계조정	498	재해복구(도시개발시설)	2,070
	한탄강홍수조절댐건설	23,461	재해복구(기타시설)	479
	주거급여지원	3,429		
전용	국가하천정비	3,000	하천재해복구(국가하천)	3,000
합 계		94,889	합 계	94,889

자료: 국토교통부

나. 분석의견

첫째, 복구계획 확정(11월 11일) 후 예산 이·전용을 통한 예산확보까지 오랜 기간이 소요되어 연내 재해복구가 이루어지지 못하였다.

제18호 태풍 차바가 10월 3일부터 6일까지 우리나라에 영향을 준 이후 중앙합동조사단<sup>6)</sup>은 10월 20일까지 피해조사를 실시하였고, 11월 11일 중앙재난안전대책본부회의는 피해 복구비용과 복구계획을 확정<sup>7)</sup>하였다. 그러나 예산의 이·전용은 중앙재난안전대책본부의 복구계획 확정 후 26일이 지난 12월 6일에야 이루어졌다.

이처럼 예산 확보에 지나치게 오랜 기간이 소요된 결과, 국토교통부는 하천재해복구(국가하천) 사업의 예산현액 38억 8,000만원을 전액 이월하였다. 또한 하천재해복구(지방하천) 사업, 재해복구(도시개발시설) 사업, 재해복구(기타시설) 사업의 경우 국토교통부는 2016년 12월 29일 예산현액 910억 900만원을 피해 입은 지방자치단체에 교부하였으나, 지방자치단체는 이를 집행하지 못하고 전액 다음연도로 이월하였다.

6) 14개 부처 68명이 중앙합동조사단을 구성하여 2016년 10월 10일부터 20일까지 부산, 울산 등 피해지역을 조사하였다.

7) 「재난 및 안전관리 기본법」

제59조(재난복구계획의 수립·시행) ② 중앙대책본부장은 제58조제3항에 따라 중앙재난피해합동조사단을 편성한 경우에는 피해조사를 한 후 제14조제3항 본문에 따른 중앙재난안전대책본부회의의 심의를 거쳐 재난피해복구계획을 수립하고, 이를 관계 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다.

둘째, 피해규모에 대한 고려 없이 재해주택 복구·구입자금을 확보한 결과, 재해주택 복구·구입자금 집행률이 매우 저조하다.

국토교통부는 재난으로 재해지역이 선포된 지역의 주택이 반파, 전파, 유실되어 신축·수선하거나 새로운 주택을 구입하는 자에게 연 1.5%의 금리로 최고 4,800만원<sup>8)</sup>까지 20년간(3년 거치, 17년 원리금분할상환) 융자해주는 재해주택 복구·구입자금을 운영하고 있다.

태풍 차바로 발생한 주택 피해자를 지원하기 위하여, 2016년 11월 7일 국토교통부는 주택도시시기금의 기금운용계획 변경을 통하여 분양주택(용자) 사업<sup>9)</sup>에 재해주택 복구·구입자금 600억원을 확보하였다. 그러나, 실제 재해주택 복구·구입자금은 1호에 3,000만원만이 지원되었다.

이와 관련하여 국토교통부는 재해주택 복구·구입자금이 부족하여 지원을 못하는 일이 발생하지 않도록 여유를 두고 충분한 금액을 확보하여 미집행액이 발생하였다는 입장이다. 그러나, 자치단체 자체조사 및 중앙합동조사단 확인결과 주택피해 규모 및 피해액은 총 2,949동(전파 11개동, 반파 57개동, 침수 2,881개동), 총 29억 4,400만원으로 국토교통부가 확보한 600억원과는 격차가 크고, 피해 주택 전체에 재해주택 복구·구입자금을 최대한도로 지원하여도 그 규모는 15억 5,400만원에 불과하다는 점에서 국토교통부가 확보한 600억원은 피해 규모와 지원 가능액과 비교시 과도한 측면이 있다.

[태풍 차바 주택피해 현황]

(단위: 동, 백만원)

구 분	물량	피해액	주택도시시기금 최대 지원 가능액
유실, 전파	11	1,215	528
반 파	57		1,026
침 수	2,881	1,729	0
합 계	2,949	2,944	1,554

주: 1. 주택도시시기금 최대 지원 가능액은 주택피해가 발생한 지역이 모두 특별재해지역으로 선포되고, 이들 주택 소유자가 모두 재해주택복구·구입자금의 최대한도까지 지원 받는 것을 가정한 것임.

2. 침수 피해 주택에 대해서는 주택도시시기금을 통한 지원은 이루어지지 않으며, 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따라 재난지원금이 지원됨.

자료: 국토교통부

8) 특별재해지역: 전파·유실 4,800만원, 반파 1,800만원  
일반재해지역: 전파·유실 1,800만원, 반파 900만원

9) 예산코드: 주택도시시기금 1134-401

셋째, 국토교통부는 재해주택 복구·구입자금 지원을 위하여 확보한 600억원 중 대부분을 태풍 피해자 지원과 무관한 분양주택 용자에 활용하였다.

국토교통부가 재해주택 복구·구입자금 지원을 위해 분양주택(용자) 사업에 증액변경한 600억원 중 실제 재해주택 복구·구입자금 지출액은 3,000만원이다. 그러나 국토교통부는 재해주택 복구·구입자금 용도로 확보한 600억원 중 592억 9,200만원을 증액변경한 목적과 무관한 분양주택 용자의 목적으로 집행하였다.

[재해주택복구·구입자금 결산 현황]

(단위: 백만원)

계획액		재해주택복구· 구입자금 집행	분양주택 용자에 집행	불용액
당초	수정			
0	60,000	30	59,292	678

자료: 국토교통부

국토교통부는 당초 재해주택 복구·구입자금 지원을 위한 계획변경시 분양주택 용자에도 활용할 목적으로 계획변경액을 산정하였다는 입장이다. 그러나 피해주택 지원 용도로 증액변경한 금액을 피해주택 지원과 무관한 분양주택 용자에 집행하는 것은 부적절한 측면이 있는 것으로 보인다.

주택구입 전세자금 사업<sup>1)</sup>은 무주택 서민층에 대한 주택 구입 자금 및 전월세 자금 지원을 위한 사업이다. 당초 계획액은 9조 4,530억원이나 주택 구입 자금 등의 수요 증가로 인하여 1조 8,900억원이 증액 수정하여 계획현액은 11조 3,430억원이며, 이 중 11조 3,215억 9,300만원을 집행하고 214억 700만원은 불용하였다.

## [주택구입 전세자금 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
주택구입 전세자금	9,453,000	11,343,000	0	11,343,000	11,321,593	0	21,407
주택구입자금	3,000,000	3,600,000	0	3,600,000	4,021,887	0	21,407
전세자금	4,500,000	4,730,000		4,730,000	4,698,856		
기존주택전세임대	1,953,000	3,013,000		3,013,000	2,600,850		

자료: 국토교통부

동 사업은 ① 무주택 서민에게 저리로 주택 구입 자금을 융자하는 주택구입자금 내역 사업, ② 무주택 저소득 세입자에게 전세자금을 저리로 융자하는 전세자금 내역사업, ③ 주택을 LH 또는 지방공사가 임차한 후 이를 저소득층에게 저렴하게 재임차하는 기존주택 전세임대 내역사업 등으로 구성된다.

## [2016년 주택구입 전세자금 사업 실적]

(단위: 건, 억원)

	신규대출		잔액	
	건수	금액	건수	금액
주택구입자금	39,081	40,060	101,369	91,947
전세자금	106,329	46,989	201,765	80,873
기존주택 전세임대	52,765	26,009	154,375	94,067

자료: 국토교통부

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 주택도시기금 1231-401

## 7-1. 수익공유형 모기지과 손익공유형 모기지 활성화 대책 마련 필요

### 가. 현황

수익공유형 모기지는 연 1.5%로 주택구입자금을 대출해준 후 매각 또는 만기시 매각 이익 또는 평가이익의 일부를 주택도시기금에 귀속시키는 정책모기지이다. 손익공유형 모기지는 저리<sup>2)</sup>로 주택구입자금을 대출해준 후 주택 매각시 매각이익(평가이익) 또는 매각 차손(평가차손)의 일부를 주택도시기금에 귀속시키는 정책모기지이다. 2013년 8월 임차시장이 전세에서 월세로 재편되는 과정에서 전세 가격 상승에 대응하기 위하여 정부는 전세 수요의 매매로의 전환을 추진하였고, 그 일환으로 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지(이하 “공유형 모기지”라 한다)를 도입하였다<sup>3)</sup>.

[수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지 비교]

		수익공유형 모기지	손익공유형 모기지
대출 요건	자격 요건	○ 생애 최초 주택구입자 또는 5년 이상 무주택자	(좌동)
	소득 요건	○ 부부합산 소득 6,000만원 (생애최초 주택구입자는 7,000만원)	(좌동)
금 리		○ 연 1.5%	○ 최초 5년간 연 1%, 이후 연 2%
대출한도		○ 주택가격의 70%(2억원 이내) 및 연 소득의 4.5배 이하	○ 주택가격의 40%(2억원 이내) 및 연 소득의 4.5배 이하
대상 주택		○ 전용면적 85㎡ 이하이고 주택가격 6억원 이하인 수도권, 5대광역시, 인구 50만 이 상 도시 및 세종특별자치시 소재 아파트	(좌동)
대출 기간		○ 20년 원리금균등분할상환	○ 20년 만기일시상환
손익 공유		○ 주택 매각·대출만기·중도상환시 매각 이익(평가이익)의 일부를 기금에 귀속 (연 5% 이내)	○ 주택 매각·대출만기·중도상환시 매각 손익(평가손익)의 일부를 기금에 귀속

자료: 국토교통부

2) 처음 5년간은 1%, 그 후에는 2%

3) 기획재정부·법무부·안전행정부·국토교통부·금융위원회, “전월세시장 안정을 위한 대응방안”, 2013. 8. 28

## 나. 분석의견

공유형 모기지의 공급 실적이 전년대비 크게 저조하므로, 공유형 모기지 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

2013년 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지 출시 당시 각각 2,276건 3,120억원과 590건 662억원이 공급되었으나, 2016년에는 82건 114억원과 57건 74억원이 공급되는 등 2016년 공유형 모기지의 공급실적이 저조하다. 특히 2016년 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지 모두 신규대출 금액보다 많은 금액이 상환됨에 따라 공급 잔액이 전년대비 감소하였다.

[최근 4년간 연도별 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지 공급 실적]

(단위: 건, 억원)

구분	연도	신규대출		상환금액	잔액	
		건수	금액		건수	금액
수익 공유형 모기지	2013	2,276	3,120	0	2,276	3,120
	2014	4,698	6,441	36	6,947	9,525
	2015	1,025	1,473	517	7,667	10,481
	2016	82	114	1,795	6,564	8,800
손익 공유형 모기지	2013	590	662	0	590	662
	2014	1,183	1,305	6	1,768	1,962
	2015	406	482	73	2,107	2,370
	2016	57	74	311	1,901	2,133

주: 상환의 경우 건수가 집계되지 않음.

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 최근 주택가격 상승<sup>4)</sup>으로 인하여 공유형 모기지에 대한 수요가 감소하여 실적 저조는 불가피했다는 입장이며, 일정 부분 타당한 측면도 있다.

그러나 공유형 모기지의 저조한 공급 실적은 인센티브 제공 실패에도 원인이 있는 것으로 보인다. 공유형 모기지는 수익 또는 손익을 공유하는 대신 주택 구입자에게 저리로 자금을 제공하는 상품이다. 따라서 시중 금리 변동시 공유형 모기지의 금리도 변경할 필요성이 있음에도 국토교통부는 2013년 최초 설정한 금리를 그대로 유지하고 있다. 그

4) 수도권의 60㎡ 이하 아파트 가격지수는 2013년 1.7%, 2014년 3.3%, 2015년 7.6%, 2016년 2.8% 상승하였다. (한국감정원 전국 주택가격동향조사)

결과 시중 금리와 공유형 모기지간 금리 격차가 감소하였고<sup>5)</sup>, 주택구입자에게 공유형 모기지를 선택할 유인 제공에 실패하였다.

또한, 국토교통부는 공유형 모기지 공급 대상 주택을 수도권, 5대 광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산), 인구 50만 이상 도시(김해, 전주, 창원, 천안, 청주, 포항), 세종특별자치시 소재 아파트로 한정하고 있다. 국토교통부는 주택가격의 변동률과 기금의 리스크를 고려하여 지방 시·군 소재 주택을 공유형 모기지 공급 대상에서 제외하였다는 입장이다. 그러나 대도시 소재 아파트에 대해서만 공유형 모기지를 공급하는 것은 형평성 측면에서 부적절하며 공유형 모기지의 활성화의 저해요인으로 작용할 수 있다.

공유형 모기지는 무주택과 100% 부담 주택 소유 사이에 제3의 대안을 제시하였고, 주택가격 변동에 따른 위험을 일정 부분 제거할 수 있다는 점에서 활성화시킬 필요성이 있다. 따라서 국토교통부는 공유형 모기지의 인센티브 구조의 재점검과 공급 대상 주택의 범위 확대 등 공유형 모기지 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

---

5) 20년 만기 보금자리론의 경우 2013년 12월 대출금리는 4.5%였으나, 2016년 12월 대출금리는 2.7%까지 하락하였다.

## 7-2. 기존주택 전세임대의 총당금 폐지 필요

### 가. 현황

기존주택 전세임대 사업은 기초생활수급자, 보호대상 한부모가족, 신혼부부 등 저소득계층의 주거안정을 위하여 입주 대상자로 선정된 자가 지원대상 주택을 결정하면, LH 또는 지방공사가 해당 주택 소유자와 전세계약을 체결하고 이를 입주 대상자에게 저렴한 가격에 재임대하는 사업이다.

2016년 주택도시기금은 5만 2,765세대에 2조 6,009억원을 신규대출하였으며, 연말 기준 대출잔액은 15만 4,375세대, 9조 4,067억원이다.

### 나. 분석의견

국토교통부는 전세주택 경매로 인한 손실 등의 손실금을 입주 대상자에게 전가하는 대손충당금 제도를 폐지할 필요가 있다.

국토교통부는 전세주택이 경매 처분되어 손실이 발생하는 경우 등의 손실금을 충당하기 위하여 “기존주택 전세임대 업무처리지침(국토교통부 훈령)” 제28조<sup>6)</sup>에 따라 입주 대상자로부터 임대료<sup>7)</sup>의 0.5%에 해당하는 대손충당금을 적립<sup>8)</sup>하고 있다. 2016년 총 7억 800만원의 대손충당금을 입주 대상자로부터 징수하였고 1억 6,100만원을 손실금 충당에 사용하였으며, 2016년 연말 기준 총 15억 6,600만원의 대손충당금이 적립되어 있다.

국토교통부는 전세임대제도 시행에 따른 기금 손실을 방지하기 위하여 대손충당금 제도가 필요하다는 입장이다.

6) 기존주택 전세임대 업무처리지침(국토교통부 훈령)

제28조(대손충당금의 적립) ① 공공주택사업자는 전세임대주택(소년소녀 가정 등이 입주하는 전세임대주택을 포함한다. 이하 이 조에서 같다.) 임대료의 0.5퍼센트를 대손충당금으로 적립할 수 있다.

② 공공주택사업자는 제1항에 따라 적립한 대손충당금을 보증보험 미가입 전세주택의 경매로 인한 손실 등 전세임대 운영 중 발생하는 회수 불가능한 손실금을 충당하기 위하여 사용할 수 있다.

③ 공공주택사업자는 제1항의 대손충당금의 적립, 사용기준 및 절차에 관한 세부기준 등 필요한 사항을 따로 정하여 운영할 수 있다.

7) 임대료는 전세금에서 임대보증금(전세지원금의 5%)을 제외한 금액에 연 1~2%의 요율을 곱하여 산출한다. 수도권에 전세지원금 8,000만원 주택을 임차한 경우 임대보증금 400만원을 제외한 7,600만원에 2%를 곱한 152만원이 연 임차료(월 12만 6,660원)이다.

8) 수도권에 전세지원금 8,000만원 주택 임차시 연 7,600원의 대손충당금을 납부하여야 한다.

그러나 입주 대상자에게 기금 손실의 귀책사유가 없음에도 저소득계층인 입주 대상자 전원에게 대손충당금을 징수함으로써 위험을 전가하는 것은 부당한 측면이 있다. 또한 전세주택 경매에 따른 손실은 보증보험 가입을 통해 어느 정도 예방이 가능하며, 보증보험 미가입 주택에 대해서는 전세계약시 심사를 강화하는 방법 등을 통해 손실의 최소화를 도모할 수 있을 것이다.

또한, 「주택도시기금법」 제5조제1항은 주택도시기금의 재원에 대해 규정하면서, 임대주택 입주자로부터 징수하는 대손충당금은 규정하고 있지 않다. 따라서 국토교통부가 전세임대주택 입주자로부터 대손충당금을 징수하여 기금에 수입처리하는 것은 법적근거가 미흡한 측면이 있다.

따라서 국토교통부는 입주대상자에게 부당하게 부담을 지우고 법적근거도 미흡한 기존주택 전세임대 사업의 대손충당금 제도의 폐지를 검토할 필요가 있다.

---

9) 국토교통부는 전세임대 경상보조 사업(주택도시기금 1440-403)을 통해 LH와 지방공사에 보증보험 가입비를 보조하고 있으며, 2016년에는 총 108억 9,300만원이 보증보험 가입비로 지출되었다.

## 가. 현황

공공임대 사업<sup>1)</sup>은 공공임대주택을 공급하기 위하여 한국토지주택공사, 지자체 및 지방공사 등에 대하여 호당 5,500~7,500만원을 융자지원하는 사업이고, 민간임대 사업<sup>2)</sup>은 민간임대주택 공급을 활성화하기 위하여 부동산투자회사 등 민간사업자에 대해 호당 평균 9,100만원을 융자지원하는 사업이다. 각 사업에 대한 융자이율은 「주택도시기금 운용 및 관리규정」에 따라 기금운용계획에서 정하는 바에 따른다<sup>3)</sup>.

2016년 공공임대 사업 계획액은 당초 1조 9,899억 3,600만원이었으나, 계획수정으로 1조 9,499억 3,600만원의 계획현액 중 1조 7,773억 9,400만원을 집행하고, 1,725억 4,200만원을 불용한 것으로 나타났다. 민간임대 사업 계획액은 당초 2,111억원이었으나, 뉴스테이 사업 확대에 따른 융자 대상 사업장이 증가함에 따라 2,139억원을 증액하여 4,250억원의 계획현액 가운데 4,164억 7,400만원을 집행하고 85억 2,600만원을 불용한 것으로 나타났다.

## [공공임대 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
공공임대	1,989,936	1,949,936	0	1,949,936	1,777,394	0	172,542

자료: 국토교통부

## [민간임대 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
민간임대	211,100	425,000	0	425,000	416,474	0	8,526

자료: 국토교통부

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 예산코드: 1333-401

2) 예산코드: 1333-404

3) 제26조(융자이율 및 상환방법) ① 기금의 융자이율 및 상환방법은 기금운용계획에서 정하는 바에 따른다.

## 나. 분석의견

주택도시기금은 민간임대 사업에 대해 공공임대 사업인 5년/10년 분양전환 임대주택 공급사업보다도 자금 지원 한도 및 용자이율에 있어 혜택을 부여하고 있다. 양 사업간 형평성 및 정책적 필요성을 분석하여 뉴스테이 사업에 대한 자금 지원 한도 및 용자이율을 조정하는 방안을 마련할 필요가 있다.

국토교통부는 공공임대 사업과 민간임대 사업에 대하여 기금의 자금지원 한도 및 용자이율을 상이하게 책정하고 있다. 5년/10년 분양전환 공공임대주택 사업에 대해서는 호당 5.5천~7.5천만원을 2.3~2.8%의 이율로 용자지원하고 있고, 뉴스테이 사업에 대해서는 호당 8천~1.2억만원을 2.0~3.0%의 이율로 지원하고 있다.

문제는 뉴스테이 사업에 민간의 참여를 유도하기 위해 종합적인 지원<sup>4)</sup>을 제공하는 과정에서 공공임대주택과 민간임대주택 공급에 대한 혜택이 역전되었다는 점이다.

[5년/10년 분양전환 공공임대주택 및 민간임대주택 사업]

전용면적	공공임대(5년/10년)			뉴스테이(기업형임대)		
	용자 한도	이율	용자기간	용자 한도	이율	용자기간
~60㎡	5.5천	2.3%	10~15년 이내에서 임대기간 동안 거치 후 20년 상환	8천	2.0%	12년 만기일시상환 - 만기 후 연장시 원금의 5% 이상 상환 - 의무임대기간(8년) 경과후 분 양전환하지 않은 경우 매년 0.1%p(최대 1%p) 인하
60~85㎡	7.5천	2.8%		1억	2.5%	
85~135㎡	-	-		1.2억	3.0%	

자료: 한국토지주택공사

기존 공공임대 사업의 경우 사업 별로 수혜자의 소득분위계층 및 특징에 따라 차등적으로 이율을 결정하고 있다. 도심 내 최저소득계층을 대상으로 하는 다가구매입사업의 경우 용자이율이 1.0%로 가장 낮고, 자가 마련 계층을 지원하기 위한 5년/10년 분양전환 임대주택 사업의 경우 전용면적에 따라 2.3~2.8% 수준으로 나타난다. 이처럼 시중금리보다 낮은 수준에서 공공임대주택 사업별로 용자이율을 다르게 책정하는 것은 기금이자

4) 뉴스테이 사업자는 시중보다 낮은 수준의 용자이율을 적용받는 것 외 규제개혁·택지지원·세제지원·인프라 구축 부분의 혜택이 병행 제공되는 것으로 설명된다.

가 임대료 산정에 반영되어 임차인에게 전가되기 때문이다. 소득이 낮은 사람에게 임대료를 낮게 부과함으로써 주거복지를 실현하기 위한 목적인 것이다.

[공공임대사업별 기금 융자이율 및 사업수혜자]

자금종류	이율(%)	융자기간	수혜자
국민임대	1.8	30년 거치 15년 상환	소득 4분위 이하 계층
행복주택	1.8(1.0)	30년 거치 15년 상환	대학생, 신혼부부 등 젊은계층
다가구매입	1.0	20년 거치 20년 상환	도심 내 최저소득계층
5년/10년 분양전환	(60㎡이하) 2.3 (60-85㎡) 2.8	10년 이내 거치(10년 임대는 15년) 20년 상환	내집마련 계층 자가마련 지원

주. 행복주택 융자금리: 한국토지주택공사 1.8%, 지자체·지방공사 1.0%  
자료: 한국토지주택공사

반면, 뉴스테이 사업은 기본적으로 공공임대주택의 사업수혜자보다 높은 소득을 가진 중산층의 주거안정을 위한 사업이라는 점을 고려할 때, 현재와 같이 공공임대주택보다도 낮은 융자이율의 혜택을 부여하는 것은 형평성에 어긋나며 과도한 측면이 있다. 또한, 뉴스테이 사업을 통해 공급되는 주택의 높은 임대료 수준<sup>5)</sup>을 살펴보면, 낮은 이율의 혜택은 실제로 중산층의 주거안정의 효과보다는 사업자의 수익률 보전<sup>6)</sup>의 결과로만 나타나고 있다는 점에서 뉴스테이 사업에 대한 융자이율을 낮게 유지할 정책적 필요성에 대한 재검토가 필요하다고 할 것이다.

5) 2015~2016년까지 입주자모집 완료한 11개 단지의 평균 임대 보증금은 1억4천만원, 월 임대료는 51만원 수준이다.

- 2016.8.18. 동탄레이크자이 더 테라스 모집공고: 전용면적 99~107㎡, 임대보증금 2억9천~3억4,500만, 월 임대료 46~59만원
- 2016.11.17. 힐스테이트 호매실 모집공고: 전용면적: 전용면적 75~94㎡, 임대보증금 9천300만~1억700만, 월 임대료 56.5~69만원

6) 국토교통부, “중산층 주거혁신방안”, 2015.1.

- 통상 임대주택 사업수익률은 3% 수준이며 금융비용 및 세금 등을 고려할 때 민간시행자의 세후 수익률은 1% 중반이지만, 종합적인 정책지원을 통해 뉴스테이 사업의 사업수익률은 5% 초반으로 나타날 것

2015년 9월 국가정책조정회의는 4대강 사업으로 인한 한국수자원공사 부채의 구체적인 상환방안을 결정하고 이에 따른 재정지원방안을 마련하였다. 정부는 2009년부터 수자원공사가 사업계획 상 채권으로 조달하는 8조원의 부채 중 채무원금 30%에 해당하는 2.4조원과 원금 상환 완료시까지 발생하는 금융비용인 2.9조원을 전액 지원하기로 하였다. 나머지 채무원금 8조원의 70%에 해당하는 5.6조원은 수자원공사가 자체상환하기로 하였다. 이에 따라, 수자원공사는 회수불가능한 정부지원분 2.4조원과 수자원공사의 자구노력분 4조원(친수사업권과 이수편익권 제외)을 합한 6.4조원 가운데 6.3조원을 2015년, 0.1조원을 2016년 말에 각각 자산손상으로 회계 처리하였다.

[한국수자원공사의 4대강 부채 상환방안 및 회계처리 요약]

채무원금	부담주체	상환방안	관련 사업	회계처리
8조원	수자원공사 5.6조원	사업비 절감 0.2조원	-	비용미집행분
		이수편익 0.4조원	댐사용권	무형자산
		친수사업 개발이익 1.0조원	부산에코델타	
		순이익 활용 4.0조원	단지, 발전사업	자산손상
	정부 2.4조원	출자 2.4조원	-	

자료: 한국수자원공사

2016년 정부는 수자원공사 지원 사업<sup>1)</sup>으로 금융비용 및 원금 일부를 포함한 금액인 3,400억원을 예산에 편성하였고 수자원공사에 출자의 방식으로 전액 지원하였다.

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 예산코드: 일반회계 5331-305

[수자원공사 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 <sup>1)</sup> 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
수자원공사지원	340,000	340,000	0	±340,000	340,000	340,000	0	0

주: 1) 당초 민간경상보조(320-01) 목으로 편성되어 있었으나, 지원 방식이 출자(460-01)로 변경되면서 비목변경이 이루어졌다. 수자원공사는 보조에서 출자로 지원방식이 변경됨에 따라 4대강 부채의 이자비용 지원액만큼 매년 세전이익 및 당기순이익이 감소하여 법인세 및 배당 등 사외유출 감소로 현금흐름이 일부 개선되는 것으로 설명함.

자료: 국토교통부

결과적으로, 2016년 4대강 부채 원금은 2,225억원 상환되었고, 이에 대한 이자비용으로 2,921억원이 지급되었다.

[2016년 4대강 부채 상환 실적]

(단위: 억원)

구분	상환주체	상환재원	2015	2016
채무원금	합 계		5,745	2,225
	수자원공사	순이익	1,745	1,745
		담이수편익	4,000	-
		소 계	5,745	1,745
		정 부	재정지원	-
금융비용	정 부	재정지원	3,090	2,921

자료: 한국수자원공사

## 9-1. 발전 및 단지사업 순이익 계획 대비 저조

### 가. 현황

한국수자원공사는 발전사업 및 단지사업을 통해 발생하는 순이익으로 22년간 4조원에 해당하는 원금을 상환할 계획이다. 이와 같은 계산에서 수자원공사는 2015~2016년 각 1,745억원을 상환하였고, 향후에도 매년 동일한 금액을 상환할 것으로 설명하고 있다.

그러나 실제로 2015~2016년 발전사업 및 단지사업에서 발생한 순이익은 이 금액에 훨씬 미치지 못하고 있다. 2016년 발전사업으로 인한 순이익은 269억원, 단지사업으로 인한 순이익은 720억원, 총 989억원으로 상환액 1,745억원의 56.7% 수준에 불과하다.

[발전사업 및 단지사업 순이익]

(단위: GWh, 억원)

		2012	2013	2014	2015	2016
발전 사업	발전량	2,785	3,040	2,209	1,753	2,170
	매출액	4,916	5,436	3,632	2,266	2,190
	순이익	2,509	2,714	1,288	395	269
단지 사업	매출액	2,229	4,630	7,634	9,973	6,897
	순이익	114	53	260	995	720

출처: 한국수자원공사

### 나. 분석의견

한국수자원공사의 경영성과 전망과는 다르게 현재 발전사업 및 단지사업의 순이익은 저조하게 나타나고 있다. 순이익이 저조하게 나타나는 경우 안정적인 부채 상환 및 타 부문 사업에 차질이 발생할 우려가 있으므로 추가적인 대책이 선제적으로 마련되어야 할 것으로 보인다.

2015년 9월 당시 수자원공사는 발전사업에서 연평균 935억원의 순이익이 발생할 것으로 보았다. 그러나 앞선 표에서 보는 바와 같이 발전사업으로 인한 순이익은 2013년 지속적으로 감소하고 있고, 특히 2015~2016년의 경우 500억원에도 미치지 못하고 있다. 수자원공사는 가뭄으로 인하여 2015~2016년 대수력·소수력 발전이 급감하였고, 유가 및 원자재 가격 하락에 따라 전력 매입 단가가 감소한 것에서 매출액 및 순이익 감소의 원인을

찾고 있다. 수자원공사는 935억원의 수치는 과거 20년 평균 발전량 및 예측 발전단가를 기준으로 한 것이기 때문에 단기간의 변동은 장기적인 부채 상황에 영향을 미치지 않을 것으로 설명하고 있다. 그러나 1980년 이후 이상 기후로 인한 주요 가뭄의 발생빈도가 점차 증가하고 있다는 점, 유가의 변동은 예측하기 어려운 외부요인이라는 점 등을 고려할 때 불확실성이 큰 것으로 보인다.

또한, 수자원공사는 단지사업의 경우에도 연평균 928억원의 순이익이 발생할 것으로 예측하였으나, 2016년 실적은 720억원으로 이에 미치지 못하고 있다. 송산그린시티의 경우에는 당초 계획한 국제테마파크 유치에 두 차례에 걸쳐 무산되고 사업이 지연되면서 2016년 투자 및 분양 계획은 각각 3,114억원 및 4,533km<sup>2</sup> 였으나, 실적은 2,875억원 및 260km<sup>2</sup>에 불과한 것으로 나타나는 등 사업이 담보 상태에 있어, 시장수요에 기반한 투자전략 수립 등이 필요한 실정이다. 이처럼 현재 진행 중인 단지사업들이 부동산 경기변동 및 사업계획 변경에 따라 사업이 지연되는 경우 2034년까지 단지사업이 완료될 것으로 예상했던 것과 다르게 매출발생 시점이 지연되고 이에 따른 금융비용이 추가로 발생할 가능성이 있다는 점에서 주의가 필요하다.

발전 및 단지사업의 순이익이 계획 대비 저조하게 나타나는 경우 안정적인 부채상환 외에 수도사업 등 수자원공사의 고유업무에 차질이 발생할 가능성이 있다. 2016년 9월 국토교통부는 한국수자원공사가 지자체와 산업단지에 공급하는 광역상수도과 댐용수 요금을 각각 톤당 14.8원(4.8%), 2.4원(4.8%) 인상한 바 있다. 현재 광역상수도 요금이 생산원가의 84%에 불과했기 때문에 노후관 교체 및 수질 개선 등을 위해 인상이 불가피했다는 것이 국토교통부의 입장이나, 4대강 부채가 아니었다라면 발전사업 및 단지사업의 순이익이 오롯이 수자원공사에 귀속되고 이에 기반한 수도사업 투자가 가능했을 것이라는 점을 고려할 필요가 있다. 더욱이 최근과 같이 발전사업 및 단지사업의 순이익이 계획에 미치지 못하는 경우 수도사업 등에 대해 4대강 부채가 끼치는 부수적인 영향은 더 크게 나타날 가능성이 있다는 점에서 수자원공사는 현재 진행 중인 단지사업들이 사업일정에 따라 차질 없이 진행될 수 있도록 만전을 기해야 할 것으로 보이며, 외부적 요인으로 인한 발전사업의 순이익 변동에 대비하여 추가적인 대책을 마련해야 할 것으로 보인다.

2) 국제테마파크 유치계획은 2009년 개발계획 변경 고시를 통해 반영된 것으로, 같은 해 롯데자산개발 컨소시엄이 추진하다 외국인 투자기업요건 미충족 및 계약금 미납으로 무산된 바 있고, 2015년 사업자 공모를 통하여 우선협상대상자(유니버설스튜디오코리아컨소시엄)를 선정하여 협상을 실시하였으나 사업협약 종료로 사업 추진이 무산된 상태이다.

## 9-2. 친수사업을 통한 부채 상환 불투명

### 가. 현황

수자원공사는 친수구역에 도시부지 등을 조성하는 친수사업을 추진하여 1조원의 채무원금을 상환할 계획이다. 현재 수자원공사는 낙동강 하구 인근에 부산 에코델타시티 사업을 추진 중에 있으며, 향후 5,600억원의 순이익을 예상하고 있다. 2015년 12월 명지동 산업용지 시범 분양 이후 2016년까지 115,000㎡ 분양의 성과를 거둔 것으로 나타났다.

[부산에코델타시티 추진현황 및 실적]

(단위: 천㎡, 억원)

	전체		2016년 까지			2017년 계획	
	면적	금액	면적	금액	달성도	면적	금액
단지분양	6,162	62,620	115	990	2%	290	2,788
대금수납	-	62,620	-	145	1%		789

출처: 한국수자원공사

### 나. 분석의견

수자원공사는 친수사업을 통해 1조원의 채무원금을 상환할 것으로 계획하고 있으나, 김해공항 확장에 따른 개발이익 감소 가능성, 부산도시공사의 개발이익 환수절차 미비 및 추가 사업지 발굴 어려움 등의 사유로 목표 달성이 불투명한 실정이므로 이에 대응하는 대책 마련이 시급하다.

지난 4월 국토교통부는 김해신공항 예비타당성 평가 결과 사업 타당성이 있다는 결론을 도출하고, 공항 개발 기본계획 수립 용역을 발주하였다. 김해신공항 확장 계획에 따르면, 비행안전구역 변경과 함께 부산에코델타시티 부지의 층고제한 변경이 발생할 것으로 예상된다. 국토교통부는 김해신공항 활주로 확장이 부산에코델타시티에 미치는 소음 영향은 거의 없을 것으로 설명하고 있으나, 고도제한은 규정상 불가피한 바 분양수익은 당초 예상한 5,600억원보다 감소할 우려가 있다.

또한, 예상되는 수익 5,600억원에는 수자원공사 외에 20% 사업비를 부담한 부산도시공사의 개발이익도 포함되어있다. 수자원공사는 「친수구역 활용에 관한 특별법」에 따라 부산도시공사의 친수구역개발이익에 대해서는 개발이익 환수를 통해 하천관리기금으로 조성한 뒤 그 일부를 부채상환에 활용한다는 설명이나, 관련 절차 마련을 위해 필수적인 「부담금관리기본법」 및 「국가채정법」 등의 개정이 병행되지 않음에 따라 여전히 동 사업 이익이 4대강 부채 상환에 사용될 것인지 여부는 미지수인 상황이다.

뿐만 아니라, 1조원 중 부산에코델타시티 추진으로 예상되는 5,600억원을 제외한 나머지 4,400억원에 대해서는 사업계획조차 미수립 상태이다. 용역을 발주하여 추가 친수사업 대상지역 선정 여부를 검토하고 있으나, 부산에코델타시티와 같이 수익성이 있는 대상지역을 발굴하는 것은 쉽지 않을 것으로 전망되고 있다.

친수사업을 통한 4대강 부채 상환은 여러 가지 요인들로 인하여 불확실성이 큰 것으로 보인다. 이에 대응하여 수자원공사는 김해신공항 건설로 인한 부산에코델타시티 사업의 손실을 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것으로 보이고, 친수사업 부지의 선정이 용이하지 않은 경우를 대비하여 부채 상환을 위한 다른 대안<sup>3)</sup>을 모색해야 할 것으로 보인다.

3) 예컨대, 한국수자원공사는 조지아, 파키스탄 및 필리핀 등에서 해외투자사업을 수행하고 있으며 2019년부터 배당이익이 발생할 것으로 예상하고 있다. 수도 및 용수부문을 제외한 다른 부문의 사업 이익을 상환에 활용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

국가	사업명	기간	총사업비	투자금액	예상수익	발생시점
조지아	Nenskra 수력발전	2015~2056	1조원	724억원	2,031백만USD	2023년~
파키스탄	Patrind 수력발전	2012~2047	5,232억원	980억원	569백만USD	2019년~
필리핀	Angat 댐 수력발전	2014~2039	5,628억원	1,008억원	315백만USD	2022년~

### 9-3. 이자율 상승에 따른 금융비용 증가 가능성 대비 필요

#### 가. 현황

2015년 9월 정부는 향후 16년에 걸쳐 원금 상환 완료시까지 발생하는 금융비용 전액 2.9조원을 지원하기로 하였다. 2.9조원이라는 수치는 원금이 당초 계획에 따라 차질 없이 상환되고, 2015년 당시의 저금리를 고려한 금액이다.

수자원공사 채권 이자는 당초 3개년 평균 3.5%으로 예상되었으나, 2016년 이후 미국 기준금리 인상 전망<sup>4)</sup>에 따라 수자원공사는 회사채 이자가 4.5%까지 상승할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

[미 기준금리 및 수자원공사 채권 금리 전망]

(단위: %)

구 분	2017	2018	2019	장기
미 기준금리 전망	1.375(3회)	2.125(3회)	2.875(3회)	3.00
미 국채 10년물 전망	2.77	3.04	4.03	4.10
수공채 10년물 전망	3.13	3.40	4.39	4.50

출처: 한국수자원공사

#### 나. 분석의견

수자원공사는 향후 기준금리 인상 및 사업의 지연·변동으로 인하여 금융비용이 증가할 가능성이 있으므로 이에 대한 대비가 필요할 것으로 보인다.

수자원공사는 2009년 19.6%에 불과했던 부채비율이 2016년 204.8%로 나타나는 등 4대강 사업 이후 재무구조가 급격히 악화되어 현재 정부지원 가능성을 배제한 독자 신용평가 등급은 투기등급(Moody's Ba1) 수준이다.

정부 지원 가능성이 높고 수자원공사의 정책적 중요성을 이유로 현재 최종신용등급은 국가신용등급과 동일한 안정적 등급(Moody's Aa2)을 부여 받았으나, 수자원공사의 사업 또는 정부 재정지원 내역의 변동으로 향후 부채 상환 일정에 차질이 발생하는 경우 신용등급이 하락하고 공사채 투자 기피로 자금조달에 어려움이 발생할 수 있을 뿐만 아니라 추가적인 금융비용 부담이 발생할 가능성이 있다는 점에서 대비가 필요할 것으로 보인다.

4) 연합뉴스, “미 기준금리 0.25%p 인상... 올해 2차례 추가인상 예고”, 2017.3.16.

## 가. 현황

영구임대출자 사업과 국민임대 출·용자 사업은 저소득층이 저렴한 비용으로 안정적으로 거주할 수 있는 영구임대주택과 국민임대주택을 건설하기 위하여 LH와 지방자치단체에 출·용자하는 사업이다. 영구임대출자 사업은 당초 계획액 714억 7,000만원보다 17.1% 많은 836억 6,300만원을 집행하였고, 국민임대출자 사업은 당초 계획액 3,172억 7,900만원의 74.8% 수준인 2,374억 2,400만원이 집행되었으며, 국민임대용자 사업은 당초 계획액 7,085억 9,400만원의 58.7% 수준인 4,157억 2,000만원이 집행되었다.

[영구임대·국민임대 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
영구임대출자	71,470	84,381	0	84,381	83,663	0	718
국민임대출자	317,279	294,068	0	294,068	237,424	0	56,644
국민임대용자	708,594	558,594	0	558,594	415,720	0	142,874

자료: 국토교통부

[영구임대주택과 국민임대주택 비교]

	영구임대주택	국민임대주택
대상자	생계급여 또는 의료급여 수급자 등	무주택 저소득층 (도시근로자 가구 월평균소득 <sup>1)</sup> 의 70% 이하)
주택규모	전용면적 40㎡ 이하	전용면적 60㎡ 이하
임대기간	50년 또는 영구	30년
임대조건	시세의 30% 이하	시세의 60~80% 이하

주: 1) 2016년 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%는 3인 이하 가구 342만원, 4인가구 및 5인가구 394만원, 6인가구 417만원, 7인가구 442만원 등임.

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

국토교통부가 공공임대부지를 매각·전환하는 과정에서 저소득층에게 공급되는 국민임대주택 및 영구임대주택의 부지가 축소되었다.

2016년 국민임대 사업과 영구임대 사업의 사업승인 실적은 각각 4,000호, 2,000호인 반면, 2016년말 기준 LH가 보유한 국민임대 사업 및 영구임대 사업의 사업승인 후 미착공 물량은 각각 6만 7,000호, 6,000호로 미착공 물량이 과다하게 누적되어 있다.

[국민임대주택과 영구임대주택 미착공 물량 현황]

(단위: 만호)

	사업승인 후 3년 이내 미착공(A)	사업승인 후 3년 초과 미착공(B)	사업승인 후 총 미착공(A+B)
국민임대주택	2.1	4.6	6.7
영구임대주택	0.3	0.3	0.6

주: 2016년말 기준 LH가 보유한 미착공 물량  
자료: 국토교통부

국토교통부는 미착공 물량 해소를 위하여 공공임대부지는 조기에 착공하되, 불가피한 경우 일부 공공임대부지를 민간에 매각하도록 하는 내용의 “미착공부지 해소방안 추진방향”을 2014년부터 추진하고 있다. 동 계획에 따라 국토교통부는 2014년부터 총 2만 5,478세대 분량의 공공임대부지를 민간에 매각하였다. 이와 관련하여 국토교통부는 1만 6,185세대 분량의 공공분양부지를 공공임대부지로 전환하고 1만 2,850세대 규모의 민간분양부지를 공공임대부지로 전환하는 등 총 2만 9,035세대의 공공임대부지를 전환 확보하였기 때문에 공공임대부지의 매각에 따라 공공임대가 축소되는 것은 아니라는 입장이다.

[최근 3년간 연도별 공공임대부지 매각·전환 현황]

(단위: 세대)

	공공임대부지 매각(A)	공공임대분양부지 전환확보(B)		공공임대부지 변동(B-A)
		공공분양 → 공공임대	민간분양 → 공공임대	
2014	6,992	7,788	2,160	2,956
2015	12,593	4,716	10,190	2,313
2016	5,893	3,681	500	△1,712
합 계	25,478	16,185	12,850	3,557

자료: 국토교통부

국토교통부의 주장과 같이 공공임대부지의 매각에도 불구하고 공공·민간분양부지를 공공임대부지로 전환하여 확보한 결과 3,557세대 규모의 공공임대부지가 추가 확보되었다. 다만, 이러한 매각과 전환 확보의 과정에서 생계급여 수급자 등을 대상으로 하는 영구임대부지는 1,590세대 분량이 감소하였고 도시 근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 자에게 공급하는 국민임대부지는 1만 5,056세대가 감소한 반면, 도시 근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자에게 공급하는 행복주택부지<sup>1)</sup>와 10년 임대부지는 각각 1만 7,934세대와 5,693세대만큼 증가하였다.

[최근 3년간 공공임대부지 종류별 매각·전환 현황]

(단위: 세대)

	공공임대부지 매각(A)	공공임대분양부지 전환확보(B)		공공임대부지 변동(B-A)
		공공분양 → 공공임대	민간분양 → 공공임대	
영구임대	1,590	0	0	△1,590
국민임대	15,056	0	0	△15,056
행복주택	0	5,084	12,850	17,934
10년 임대	5,408	11,101	0	5,693
분납임대 <sup>1)</sup>	3,424	0	0	△3,424
합 계	25,478	16,185	12,850	3,557

주: 1) 분납임대는 임대 의무 기간 동안 주택대금을 분할하여 납부하고, 임대 의무 기간 종료 후 소유권을 취득하는 임대주택 형식임.

자료: 국토교통부

그러나, 영구임대와 국민임대의 입주를 기다리는 대기자(예비입주자) 수가 각각 2만 9,167명, 6만 2,300명<sup>2)</sup>에 달하는 등 영구임대와 국민임대 공급이 부족한 상황<sup>3)</sup>에서, 영구임대와 국민임대 부지를 매각하고 높은 소득을 올리는 사람에게 공급되는 행복주택, 10년 임대 부지로 전환하여 확보하는 것은 부적절하다. 따라서 국토교통부는 향후 공공임대부지의 매각 및 전환확보 과정에서 저소득층에게 공급되는 임대주택 부지가 감소하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

- 1) 행복주택은 기본적으로 도시 근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자에게 공급되나, 신혼부부·고령자·산업단지근로자 공급의 경우 배우자 소득이 있으면 도시 근로자 가구당 월평균소득의 120% 이하인 자에게도 공급할 수 있다.
- 2) 영구임대 대기자 수는 2016년말 기준, 국민임대 예비입주자 수는 2017년 3월말 기준이다.
- 3) 영구임대 누적 공급규모는 14만 7,835호, 국민임대 누적 공급 규모는 45만 7,206호이다.

### 가. 현황

(주)한국건설관리공사(이하 “공사”)는 건설사업관리(CM: Construction Management)를 주된 사업으로 하고 있다. 공사의 사업에서 인건비와 경비를 포함하는 매출원가와 고정적으로 발생하는 판매비와 관리비를 충당할 수 있는 수준의 매출이 발생하지 않고 있다. 그 결과, 최근 5년 동안 영업손실이 2012년과 2016년에 발생하였고, 2013~2015년 동안에는 낮은 수준의 영업이익이 발생하였다. 영업이익의 규모가 2~8억원 수준으로 매출액 대비 0.5 ~ 2%에 불과하다.

[한국건설관리공사 손익 현황]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
매출액(a)	41,186	42,794	40,660	41,883	43,746
매출원가	39,391	38,030	36,571	38,314	40,840
영업이익(b)	△2,150	814	417	207	△590

자료: 한국건설관리공사

### 나. 분석의견

건설관리사업의 민간시장은 점차 확대됨에 비해, 공사의 매출은 확대되지 못하고 정부부문 매출이 60%를 넘어서는 등 시장경쟁력이 약화되고 있다. 공사의 민간시장에서의 경쟁력 감소 등에 따른 매출정체, 민영화(매각) 추진의 10년 가까운 담보상태 등을 고려하여, 공사의 기능재편, 주주사별 인력 흡수 등 다양한 대안을 마련할 필요가 있다.

한국건설관리공사(이하 “공사”)의 주주는 한국도로공사(42.5%), 한국토지주택공사(38.6%), 한국수자원공사(18.9%)로 구성되어 있다. 공사의 전체 매출 중 주주를 포함하는 특수관계자 등에 대한 매출이 심화되고 있는 것으로 분석되었다.

3개 주주사, 국토교통부(3개 주주사의 대주주), 3개 주주사의 관계회사 등에 대한 매출액은 2012년 72.3억원 이후 매년 증가하여 2016년에는 125.6억원에 이른다. 그 결과, 특수관계자 매출의존도는 2012년 17.6%에서 2016년 28.7%까지 확대되었으며, 2014년 이후 급증하였다. 또한, 최근 5년 동안 총매출액은 25.6억원 증가하는데 그쳤지만, 특수관계자 등에 대한 매출액은 2.08배 많은 53.3억원 증가하였다. 이는 공사의 전체 매출액 중에서 민간부문 매출은 감소하고 특수관계자 등에 대한 매출이 확대되었음을 의미한다.

[(주)한국건설관리공사 특수관계자 매출 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2016~2012
3개 주주사	3,632	2,788	2,600	3,393	3,776	144
국토교통부	2,890	2,782	2,522	2,541	2,990	100
3개 주주사의 관계회사	0	1,006	1,260	1,861	2,871	2,871
국토교통부 산하 공공기관	707	870	1,208	3,004	2,926	2,219
소계(a)	7,228	7,447	7,590	10,799	12,563	5,334
전체매출액(b)	41,186	42,794	40,660	41,883	43,746	2,560
특수관계자 등 매출비중(a/b)	17.6	17.4	18.7	25.8	28.7	208.4

자료: 한국건설관리공사

한편, 공사의 매출처를 정부와 민간부문으로 구분한 결과에서도 정부부문 매출은 56.1~60.7%, 민간부문 매출은 39.5~43.9%인 것으로 분석되었다. 정채된 매출 속에서 민간부문의 매출이 낮다는 것은 공사의 시장경쟁력이 약화되고 있음을 의미한다.

공사의 정부부문 매출이 높다는 지적과 관련하여 공사는 경쟁입찰을 통하여 수주받았다는 입장이다. 이는 역설적으로 공사의 업무가 민간과 경합가능하고 공적기능이 거의 없다는 것을 반증한다.

[한국건설관리공사 정부부문, 민간부문 매출 현황]

(단위: 백만원, %)

		2012	2013	2014	2015	2016
정부부문	정부	6,253	6,545	7,166	7,032	7,516
	지방자치단체	10,604	9,774	9,137	9,666	9,917
	공공기관	10,522	7,789	6,522	7,451	9,111
	소 계(a)	27,379	24,108	22,825	24,149	26,544
민간부문(b)		13,807	18,686	17,835	17,734	17,202
매출액 합 계(c=a+b)		41,186	42,794	40,660	41,883	43,746
정부부문 비중(a/c)		66.5	56.3	56.1	57.7	60.7

자료: 한국건설관리공사

공사의 사업이 속한 건설사업관리업(CM)은 2011년 이후 전반적으로 증가하는 추세인데, 공공부문은 감소추세이며 민간부문은 증가추세이다. 건설사업관리업의 전체 수주액은 2011년 말 1조 905억원 이후 증가추세로 2016년 11월 말에는 1조 5,581억원까지 확대되었으며, 증가율은 42.3%이다. 이 중 공공부문 수주액은 2011년 말 5,300억원에서 2016년 11월 말 3,846억원으로 감소함에 반해, 민간부문 수주액은 2011년 말 5,605억원에서 2016년 11월 말 1조 1,735억원으로 크게 확대되었다.

[건설사업관리업 연도별 수주현황]

(단위: 억원)

		2011.12	2012.12	2013.12	2014.12	2015.12	2016.11
공공	토목	3,712	4,683	3,286	2,731	2,672	3,175
	건축	1,588	1,787	1,913	590	1,174	1,144
	소 계	5,300	6,470	5,199	3,321	3,846	4,319
민간	감리	3,624	4,103	3,889	5,303	9,644	8,193
	CM	1,981	2,013	2,039	3,388	2,091	조사 중
	소 계	5,605	6,116	5,928	8,691	11,735	조사 중
수주금액 합 계		10,905	12,586	11,127	12,012	15,581	조사 중

자료: 한국건설관리공사

민간부문을 중심으로 증가하는 건설관리사업에 참여하는 업체 수는 2016년 11월 말 기준으로 780개 업체로, 2011년 576개 이후 지속적으로 증가하는 추세이다. 그런데, 공사는 민간시장에서 충분히 수행 가능한 건설관리업무에 경쟁입찰을 통하여 참여하고 있어 시장경합성이 발생하고 있다.

[건설사업관리 용역업 업체 수]

(단위: 개)

2011.12	2012.12	2013.12	2014.12	2015.12	2016.11
576	577	572	574	706	780

자료: 한국건설관리공사

한편, 공사는 과거 책임감리제도의 조기정착과 부실시공방지를 위한 감리전문회사의 필요에 의하여 현재 주주사인 한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국수자원공사 산하 감리공단으로 1993년 12월 6일에 설립된 후, 1999년 3월 31일에 정부의 「공기업 경영혁신 추진계획」에 의하여 별도의 법인으로 출범하게 되었다. 이후 정부는 「공기업 선진화 방안」을 2008년 8월에 발표하면서, 민간과 경쟁하고 있거나, 경쟁가능성이 높아 민간이 수행하는 것이 바람직한 기관에 공사를 포함하여 민영화(매각)를 추진하고 있다. 정부는 2011년 이후 한국건설관리공사의 매각을 6회에 걸쳐 추진하였다. 하지만, 다소 까다로운 매각조건<sup>1)</sup> 등으로 인하여 유찰되어 2014년 6월 이후 민영화추진이 잠정적으로 중단된 상황이다.

따라서, 공사의 민간시장에서의 경쟁력 감소 등에 따른 매출정체, 민영화(매각) 추진의 10년 가까운 답보상태 등을 고려하여, 공사의 기능재편, 주주사별 인력 흡수 등 다양한 대안을 마련할 필요가 있다.

1) 매각조건: 저가매각 방지, 단기적·재무적 투자제한, 고용안정 등

정부는 2001년과 2005년 두 차례에 걸쳐 휘발유, 경유, LPG의 상대가격 비율을 2000년 7월 100:47:26에서 2007년 7월 100:85:50 수준으로 조정하는 에너지세제 개편을 추진하는 한편, 이 과정에서 경유와 LPG를 사용하는 버스, 택시, 화물차 운송사업자 등의 경제적 부담을 최소화하기 위하여 2001년 유가보조금 제도를 도입하였다.

유가보조금은 「여객자동차 운수사업법」<sup>1)</sup> 및 「화물자동차 운수사업법」<sup>2)</sup>에 근거하여 지방자치단체가 에너지세제 개편에 따른 유류세 인상액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 보조하는 제도이며, 경유와 LPG에 대한 유가보조금 지급단가는 각각 리터당 345.54~380.09원, 197.97원으로 책정되어 있다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

### 1) 「여객자동차 운수사업법」

제50조(재정 지원) ④ 특별시장·광역시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 유류(유류)에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등의 인상액에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

1. 「교육세법」 제5조제1항, 「교통·에너지·환경세법」 제2조제1항제2호, 「지방세법」 제136조제1항에 따라 경유에 각각 부과되는 교육세, 교통·에너지·환경세, 자동차 주행에 대한 자동차세
2. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호바목, 「교육세법」 제5조제1항, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 석유가스 중 부탄에 각각 부과되는 개별소비세·교육세·부과금

### 2) 「화물자동차 운수사업법」

제43조(재정 지원) ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 이 조, 제44조 및 제44조의2에서 같다)는 운송사업자, 운송가맹사업자 및 제40조제1항에 따라 화물자동차 운송사업을 위탁받은 자(이하 이 조, 제44조 및 제44조의2에서 “운송사업자등”이라 한다)에게 유류(유류)에 부과되는 다음 각 호의 세액 등의 인상액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조할 수 있다.

1. 「교육세법」 제5조제1항, 「교통·에너지·환경세법」 제2조제1항제2호, 「지방세법」 제136조제1항에 따라 경유에 각각 부과되는 교육세, 교통·에너지·환경세, 자동차세
2. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호바목, 「교육세법」 제5조제1항, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 석유가스 중 부탄에 각각 부과되는 개별소비세·교육세·부과금

[유가보조금 제도 개요]

구 분		내 용
배경		에너지 세제개편에 따른 운수업계 경제적 부담 최소화
지급근거		「여객자동차 운수사업법」 제50조제4항 「화물자동차 운수사업법」 제43조제2항
지급대상		경유 및 LPG를 사용하는 버스 및 택시, 화물자동차 (전세버스, 특수여객, 자동차대여 제외)
지급단가	경유	- 고속버스, 화물차: 345.54원/ℓ - 일반버스: 380.09원/ℓ
	LPG	- 택시: 197.97원/ℓ

자료: 국토교통부

국토교통부는 관련법령에 따라 유가보조금에 관한 각종 지침을 제정하는 등 유가보조금 지급업무를 총괄하고, 보조금이 적정하게 사용되도록 감독기능을 수행하며, 유가보조금의 청구 및 지급업무 간소화와 지급내역의 투명화를 위하여 유가보조금 관리시스템<sup>3)</sup>을 운영한다.

3) 국토교통부는 유가보조금관리시스템운영 사업(예산코드: 교통회계 교통체계관리계정 4264-532)의 2016년도 예산액 2억 2,500만원 중 2억 2,100만원을 집행하고, 400만원을 불용하였다.

## 12-1. 유가보조금의 비용 부담 주체 변경 필요

### 가. 현황

유가보조금은 「지방세법 시행령」<sup>4)</sup>에 근거하여 자동차 주행에 대한 자동차세(이하 “주행세”)에서 지방자치단체에 귀속되는 정액보전금 9,830억원을 뺀 금액을 재원으로 한다. 2016년 기준 유가보조금의 재원은 2조 9,908억원이었으며, 이 중 2조 5,077억원이 집행되었고, 사용잔액 4,831억원이 발생하였다. 한편, 사용잔액은 다음 연도에 유가보조금 지급 용도로만 사용이 가능하다.<sup>5)</sup>

[최근 5년간 주행세수 및 유가보조금 지급현황]

(단위: 억원)

연도	주행세수 (A+B)	안분액		유가보조금 실집행액 (C)	유가보조금 사용잔액 (B-C)
		정액보전금(A)	유가보조금(B)		
2012	33,452	9,434	24,018	24,601	△43
2013	34,355	9,830	24,525	24,335	190
2014	34,974	9,830	25,144	24,193	951
2015	36,934	9,830	27,104	24,212	2,892
2016	39,738	9,830	29,908	25,077	4,831

자료: 국토교통부

4) 「지방세법 시행령」

제133조(안분기준 및 방법) ② 제1항의 기준에 따른 자동차세액의 시·군별 안분액은 다음 각 호의 금액을 합계한 금액으로 한다.

2. 해당 월의 자동차세 징수총액에서 (9,830억원/12)을 뺀 금액을 국토교통부장관이 행정자치부장관과 협의하여 정한 해당 월분의 시·군별 유류세 보조금

5) 「여객자동차 유가보조금 지급지침」

제6조(회계 구분) 관할관청은 유가보조금과 다른 세입·세출예산을 구분하여 계리하여야 하며, 당해 연도 안분액 중 집행 잔액에 대하여는 다음 연도에 유가보조금 지급용도로만 사용하여야 한다.

「화물자동차 유가보조금 관리 규정」

제3조(별도의 규정) 유가보조금의 안분·배정, 예산 편성·운영, 지급단가 결정 및 제도운영 기한 등에 대하여는 국토교통부장관이 별도로 정하는 규정에 따른다.

## 나. 분석의견

유가보조금의 비용을 지방자치단체의 재원인 주행세로 하는 현행 유가보조금 제도는 다음과 같은 측면에서 문제가 있으므로 비용 부담 주체를 국가로 변경하는 방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 수송용 연료간 공정경쟁 도모, 에너지 안보 강화, 환경오염 배출 억제 등을 위한 에너지세제 개편에 따라 지급되는 유가보조금의 재원을 지방자치단체의 자체재원에서 충당하도록 하는 것은 지방자치단체의 재정자주권을 침해하는 것이므로 유가보조금 부담 주체를 국가로 이관하는 것이 타당하다.

앞서 언급한 바와 같이 유가보조금은 에너지세제 개편 과정에서 운송사업자 등의 경제적 부담을 최소화하기 위하여 도입한 제도로, 도입 당시에는 에너지세제 개편 완료시점인 2007년까지 운영할 계획이었으나, 국토교통부는 관련지침을 매년 개정하여 현재까지 지급기한을 연장함으로써 지방자치단체로 하여금 비용을 부담하도록 하면서, 그 재원은 국고보조금 등 국가재원이 아니라 지방자치단체의 자체재원인 주행세로 하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 자체재원을 국가 정책적 목적에 따라 추진하는 사업에 충당하는 것은 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 하도록 규정하고 있는 「지방자치법」<sup>6)</sup>의 취지에 부합하지 않는다.

둘째, 「지방세기본법」에 따른 보통세인 주행세를 유가보조금이라는 특정 목적의 재원으로 사용하도록 하여 목적세 성격으로 운영하도록 규정하고 있는 「지방세법 시행령」은 상위법에 반하는 행정입법이며, 예산의 통일성 원칙에 부합하지 않는다.

「지방세기본법」<sup>7)</sup>에서 주행세를 지방자치단체의 일반적 지출에 충당하기 위한 보통세로 명시하고 있다. 그런데, 「지방세법 시행령」에서 주행세의 안분기준에 유가보조금을 포함하도록 하여 목적세 성격으로 운영하도록 하고 있다. 이는 법률에서 정한 조세의 성격

6) 「지방자치법」

제122조(건전재정의 운영) ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

7) 「지방세기본법」

제7조(지방세의 세목) ② 보통세의 세목은 다음 각 호와 같다.

9. 자동차세

과 달리 운영하도록 시행령에서 규정한 것이므로 상위법에 반하는 행정입법이다. 또한, 법률에서 보통세로 명확히 규정하고 있는 주행세를 목적세 성격으로 운영하는 것은 특정수입으로 특정지출을 금지하는 예산의 통일성 원칙에 부합하지 않는다.<sup>8)</sup>

셋째, 유가보조금 업무 총괄은 국가, 비용 부담 주체는 지방자치단체로 이원화되어 있어 유가보조금 관리가 부실하게 이루어질 우려가 있다.

최근 5년간 유가보조금 부정수급액 발생 현황을 살펴보면, 부정수급 규모는 2011년부터 2015년까지 총 230억원에 이르고 있다.

[최근 5년간 유가보조금 부정수급액 발생 현황]

(단위: 백만원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	합 계
버 스	596	125	293	6	504	1,524
택 시	94	45	37	306	47	529
화 물	4,588	3,402	4,194	3,728	5,029	20,941
합 계	5,278	3,572	4,524	4,040	5,580	22,994

자료: 국토교통부

유가보조금 지급 주체인 각 지방자치단체 입장에서는 유가보조금 집행 잔액이 발생하더라도 해당 재원을 유가보조금 지급용도로만 사용하여야 하므로<sup>9)</sup> 부정수급 방지를 위한 적극적인 노력을 기울일 유인이 떨어진다. 또한, 국토교통부가 관련 법률에 근거하여 감독기능을 수행하고 있기는 하나 유가보조금 지급이 지방자치단체의 자체재원으로 집행되고 있어 그 기능을 충실히 이행하기에 한계가 있다.<sup>10)</sup>

8) 만약 특정한 사항에 근거하여 얻어진 세입이 특정사항에 관한 세출에 충당되면 각 행정분야의 회계가 독립하게 되어 국가재정이 통일되지 않고 계획성 없는 재정이 될 우려가 있다. (박기영, 「한국재정」, 2014.)

9) 「여객자동차 유가보조금 지급지침」 제6조(회계 구분) 관할관청은 유가보조금과 다른 세입·세출예산을 구분하여 계리하여야 하며, 당해 연도 안 분액 중 집행 잔액에 대하여는 다음 연도에 유가보조금 지급용도만으로 사용하여야 한다.

10) 예를 들어, 2009년 7개 특별·광역시에서 1,905억여 원의 집행 잔액이 발생하였음에도 불구하고 2010년 유가보조금 신청 시 집행 잔액을 제대로 보고한 특별·광역시는 없었으며, 국토교통부는 이를 확인하지 않은 문제가 발생한 바 있었다. (감사원, 「유가보조금 지급 시스템 운영 실태」, 2011.)

이에 대하여 국토교통부는 유가보조금의 부정수급 문제는 재원 부담 주체의 변경으로 해결할 수 있는 것이 아니며, 연료 사용량의 확인과 유가보조금 지급방식 등 기술적인 문제가 근본적이라는 입장이나, 현행 재원조달 방식은 국가와 지방자치단체 모두에게 부정수급 방지를 통한 재정 절감의 유인을 제공하지 못하고 있다는 점에서 개선이 필요하다. 책임과 성과의 불일치를 해결하기 위하여 비용 부담 주체를 국가로 변경함으로써 분산되어 있는 사업 책임을 국가에 집중시킬 필요가 있으며, 만약 동 사업을 국고보조사업 방식으로 변경하여 비용의 일부를 지방자치단체가 부담하도록 하더라도 국가가 1차적으로 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 관리 책임을 지게 되므로 유가보조금 관리가 보다 강화될 수 있을 것으로 판단된다.

따라서, 국토교통부, 기획재정부, 행정자치부(現 행정안전부) 등 관계부처 간의 협의를 통하여 유가보조금의 재원조달 개선 방안을 검토할 필요가 있다.

## 12-2. 유가보조금 제도와 천연가스 버스 보급정책과의 정합성 제고 필요

### 가. 현 황

지방자치단체는 버스에 대하여 최근 5년(2012~2016년)간 1조 5,458억원의 유가보조금을 지급하였다.

[최근 5년간 버스에 대한 유가보조금 지급 현황]

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
버 스	3,122	3,038	3,037	3,059	3,202	15,458

자료: 국토교통부

한편, 정부와 지방자치단체는 대기환경 개선<sup>11)</sup>을 위하여 천연가스(CNG) 버스 보급 정책을 추진하고 있다. 대표적으로, 환경부는 「대기환경보전법」<sup>12)</sup>에 근거하여 천연가스자동차 보급 사업<sup>13)</sup> 및 천연가스자동차 보급 민간융자금(융자) 사업<sup>14)</sup>을 실시하고 있다. 또

11) 환경부에 따르면, 자동차가 차지하는 대기오염 비중은 65% 이상이며, 이 중 약 36%가 대형 경유자동차에 기인한다.

12) 「대기환경보전법」

제58조(저공해자동차의 운행 등) ③ 국가나 지방자치단체는 저공해자동차의 보급, 배출가스저감장치의 부착 또는 교체와 저공해엔진으로의 개조 또는 교체를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 예산의 범위에서 필요한 자금을 보조하거나 융자할 수 있다.

1. 저공해자동차를 구입하거나 저공해자동차로 개조하는 자
2. 저공해자동차에 연료를 공급하기 위한 시설 중 다음 각 목의 시설을 설치하는 자
  - 가. 천연가스를 연료로 사용하는 자동차에 천연가스를 공급하기 위한 시설로서 환경부장관이 정하는 시설
  - 나. 전기를 연료로 사용하는 자동차(이하 “전기자동차”라 한다)에 전기를 충전하기 위한 시설로서 환경부장관이 정하는 시설
  - 다. 그 밖에 태양광, 수소연료 등 환경부장관이 정하는 저공해자동차 연료공급시설
3. 제1항 또는 제2항에 따라 자동차에 배출가스저감장치를 부착 또는 교체하거나 자동차의 엔진을 저공해 엔진으로 개조 또는 교체하는 자
4. 제1항에 따라 자동차의 배출가스 관련 부품을 교체하는 자
5. 제1항에 따른 권고에 따라 자동차를 조기에 폐차하는 자
6. 그 밖에 배출가스가 매우 적게 배출되는 것으로서 환경부장관이 정하여 고시하는 자동차를 구입하는 자

13) 천연가스자동차 보급사업(예산코드: 환경개선특별회계 1632-301)은 시내버스와 청소차를 천연가스자동차로 보급하기 위하여 구입비의 일부를 국고로 보조(50%)하는 사업이다. 환경부는 2016년도 예산액 152억 7,600만원 중 140억 9,000만원을 집행하였으며, 1,400만원을 이월하였고 11억 7,200만원을 불용하였다.

14) 천연가스자동차 보급 민간융자금(융자)사업(예산코드: 환경개선특별회계 1632-302)은 시내버스와 청소차를 천연가스자동차로 보급함에 따라 필수적으로 수반되는 연료공급시설(충전소) 설치 비용을 융자금으로 지원하는 사업이다. 환경부는 2016년도 예산액 49억원을 전액 집행하였다.

한, 지방자치단체는 2017년 7월부터는 「여객자동차 운수사업법」<sup>15)</sup>에 따라 천연가스 연료 보조금을 지급할 계획이며, 현재 경유와 LPG에 대하여 지원되고 있는 유가보조금의 집행 잔액을 그 재원으로 할 계획이다.<sup>16)</sup>

## 나. 분석의견

경유버스에 대한 유가보조금 제도와 천연가스 버스 보급정책과의 정합성을 제고하기 위한 중장기적인 계획을 수립할 필요가 있다.

환경부가 추진하는 천연가스자동차 보급 사업 및 천연가스자동차 보급 민간융자금 사업과 지방자치단체가 2017년 7월부터 지급할 예정인 천연가스 연료보조금 제도는 모두 경유버스를 천연가스(CNG) 버스로 전환하여 대기환경을 개선하기 위한 것인 반면, 유가보조금 제도는 버스 운송사업자로 하여금 경유버스를 계속 운행하도록 하는 유인을 제공하게 되어 두 정책간의 모순이 발생할 수 있다. 실제로, 천연가스자동차 보급사업의 실적행률이 2014년 89.3%에서 2015년 54.9%, 2016년 66.8%로 크게 낮아진 이유가 국제유가 하락에 따른 경유 연료비 하락으로 CNG 버스에 대한 수요 감소에 기인한다는 지적<sup>17)</sup>이 있었는데, 경유버스에 대한 유가보조금 지급은 CNG 버스의 수요 감소를 촉진시켜 사업의 효과를 반감시킬 우려가 있다.

15) 「여객자동차 운수사업법」

제50조(재정 지원) ⑤ 특별시장·광역시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 천연가스에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

1. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호사목에 따라 부과되는 개별소비세
2. 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 부과되는 수입·판매 부과금
3. 「관세법」 제14조, 제49조 및 제50조제1항에 따라 부과되는 관세
4. 「부가가치세법」 제4조에 따라 부과되는 부가가치세

16) 국토교통위원회, 「여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검토보고서」, 2016. 11.

17) 국회예산정책처, 「2017년도 제1회 추가경정예산안 분석」, 2017.

[천연가스자동차 보급 사업 추진실적]

(단위: 백만원, %)

연도	국가		지방자치단체						
	예산액	교부액	교부액	전년 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2014	26,170	25,512	25,512	373	25,885	23,114	1,313	1,458	89.3
2015	18,405	16,861	16,861	1,313	18,174	9,972	2,093	6,109	54.9
2016	14,756	13,611	13,611	2,093	15,704	10,494	2,064	3,146	66.8

자료: 환경부

국도교통부는 2007년부터 관행적으로 매년 1년 단위로 유가보조금 일몰기한을 연장하는 방식으로 제도를 운영하고 있다.<sup>18)</sup> 그러나, 이와 같은 유가보조금의 관행적 연장 운영은 버스 운송사업자로 하여금 경유버스 운영을 유지하도록 하는 유인이 될 수 있다. 경유가격에 대한 경유버스의 탄력성이 단기에 비해 장기에 탄력적이라는 점을 고려하여 1년 단위로 일몰기한을 갱신하는 단기적 전략 대신 경유버스에서 CNG 버스로의 전환을 유도할 수 있는 중장기 계획을 수립할 필요가 있다.

18) 「여객자동차 유가보조금 지급지침」

제5조(유가보조금 지급기간) 유가보조금은 2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 한시적으로 지급한다.

소형공항건설 사업<sup>1)</sup>은 도서지역 접근성 향상, 지역관광 활성화, 해양영토 관리지원 등을 위하여 울릉도와 흑산도에 50인승 중소형 항공기가 취항할 수 있도록 1,200m급 활주로 및 여객터미널 등의 시설을 갖춘 소형공항을 건설하는 사업으로, 2개의 세부사업(울릉도 소형공항 건설, 흑산도 소형공항 건설)으로 구성된다.

울릉도 소형공항 건설 사업<sup>2)</sup>의 경우 국토교통부는 2016년도 예산액 84억 5,300만원과 전년도 이월액 60억원을 포함한 예산현액 144억 5,300만원 중 27억 8,400만원을 집행하였으며, 12억 800만원을 이월하고 104억 6,100만원을 불용하였다.

또한, 흑산도 소형공항 건설 사업<sup>3)</sup>의 경우 국토교통부는 2016년도 예산액 19억 5,300만원과 전년도 이월액 14억 8,000만원을 포함한 예산현액 34억 3,300만원 중 12억 4,400만원을 집행하였으며, 18억 3,300만원을 이월하였고 3억 5,600만원을 불용하였다.

[소형공항건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
소형공항건설	10,406	10,406	7,480	0	17,886	4,028	3,041	10,817
울릉도 소형공항 건설	8,453	8,453	6,000	0	14,453	2,784	1,208	10,461
흑산도 소형공항 건설	1,953	1,953	1,480	0	3,433	1,244	1,833	356

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

- 1) 예산코드: 교통시설특별회계 공항계정 3538
- 2) 예산코드: 교통시설특별회계 공항계정 3538-301
- 3) 예산코드: 교통시설특별회계 공항계정 3538-302

### 13-1. 울릉도 소형공항 연례적 집행부진에 따른 사업관리 강화 필요

#### 가. 현황

울릉도 소형공항 건설 사업은 2014년부터 2022년까지 5,755억원 규모의 총사업비를 투입하여 추진하는 사업으로, 최근 3년간 동 사업의 예산현액 대비 집행률은 2014년 42.6%, 2015년 12.7%, 2016년 19.3%에 불과하여 연례적인 집행부진이 나타나고 있다.

[울릉도 소형공항 건설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

회계연도	예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
2014	2,000	0	0	2,000	851	42.6	42.6	870	279
2015	6,000	870	0	6,870	870	14.5	12.7	6,000	0
2016	8,453	6,000	0	14,453	2,784	32.9	19.3	1,208	10,461

자료: 국토교통부

연도별 집행내역을 살펴보면, 2014년도에는 기본계획 수립 및 타당성 조사 소요액이 예산에 반영되었으나 기본계획의 수립이 지연되어 이월액이 과다하게 발생(이월률 43.5%)하였다.

2015년도 예산의 경우 기본·실시설계 착수 소요액이 반영되었으나, 2014년부터 착수된 기본계획 수립이 지연되면서 후속사업이 지연되었다. 국토교통부는 2015년 11월 기본계획을 고시한 후 12월에 턴키(설계·시공 일괄) 입찰 공고를 실시할 수 있었으며, 이에 따라 전년도 이월 예산만을 집행하고 2015년도 예산액 60억원은 전액 이월하였다.

2016년도 예산에는 턴키 탈락자 설계보상비, 공사비 등이 반영되었으나, 2015년 말에 발주된 턴키입찰에 참여 예정이었던 업체의 사업포기로 입찰이 유찰(2016년 5월)됨에 따라 사업자 선정이 지연되었다. 이후, 국토교통부는 사업추진방식을 턴키방식에서 기타방식(설계·시공 분리)으로 변경하여 2016년 11월에서야 기본설계용역을 착수할 수 있었다.<sup>4)</sup>

4) 2017년도로 이월된 기본설계 예산은 기본설계가 완료되는 11월에 집행될 예정이다.

## 나. 분석의견

국토교통부의 당초 기본계획이 미흡하게 수립되어 울릉도 소형공항 건설 사업의 2016년 집행실적이 저조하였다.

당초 국토교통부는 울릉도 소형공항의 활주로 건설을 위하여 인근 가두봉에서 경암<sup>5)</sup>을 352만<sup>3</sup>m<sup>3</sup>를 확보하여 바다를 매립하는 내용의 기본계획을 수립하였다. 그런데, 울릉도 소형공항 건설 터키입찰에 참여 예정이었던 사업자는 가두봉에서 확보 가능한 경암의 규모가 당초 기본계획에서 추정된 규모에 크게 미치지 않을 것으로 보아 사업을 포기하였다.

국토교통부가 2017년 기본설계 추진 과정에서 가두봉의 암량을 재조사한 결과 공항 건설에 사용 가능한 암량이 83만<sup>3</sup>m<sup>3</sup>로 파악되었다는 점을 고려할 때, 국토교통부는 당초 미흡하게 수립된 기본계획을 통하여 암량을 과다계상함으로써 사업비를 과소추계한 것으로 보이며, 이는 결국 사업자 선정의 지연으로 기본·실시설계 등 후속 사업을 적기에 추진하지 못하는 결과를 초래하였다.

한편, 국토교통부가 기본계획 수립 과정에서 가두봉의 암량을 과다하게 추정하였다는 점을 감안할 때, 향후 동 사업의 총사업비 증액은 불가피할 것으로 전망된다.

기본설계 종료시점이 올해 11월이고, 기본설계 결과를 토대로 한 국토교통부와 기획재정부의 총사업비 변경 협의의 장기화로 실시설계, 착공 등 사업의 후속절차 추진 시점도 순차적으로 지연될 것이 우려된다.

또한, 동 사업의 총사업비가 5,755억원이고 울릉도의 암량 부족으로 암석을 육지에서 조달하게 될 경우 사업비의 추가 발생이 예상되며, 경우에 따라 동 사업이 「총사업비 관리지침」<sup>6)</sup>에 따른 타당성 재조사 대상 사업(총사업비 20% 이상 증가)이 될 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 사업의 조속한 추진은 더욱 어려워질 것이며, 경우에 따라 사업의 타당성 자체가 확보되지 못하게 되어 울릉도 지역의 접근성 향상과 지역관광의 활성화를 도모하려는 동 사업의 효과성이 달성되지 못할 우려가 있다.

5) 암편의 내압강도(kgf/cm<sup>2</sup>)가 800~1,600, 균열상태가 1m 이내로서 화약 등을 사용하여 굴착이 가능한 암석

6) 「총사업비 관리지침」

제49조(타당성 재조사의 요건) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성 재조사를 시행하여야 한다.

3. 물가 또는 지가상승분을 제외한 사업물량 또는 토지 등의 규모 증가로 인하여 총사업비가 예비타당성 조사 등 기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 또는 예비타당성조사를 거치지 아니한 경우에는 예산이 반영된 시점에서의 최초 총사업비 또는 이전에 타당성 재조사를 거친 경우 그 타당성 재조사 결과의 총사업비를 기준으로 100분의 20이상 증가한 사업

따라서, 국토교통부는 향후 암석 부족 문제 해결을 위한 기술적 방안 모색과 더불어, 보다 철저한 사업관리를 통하여 동 사업의 효과가 달성될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다.

## 13-2. 흑산도 소형공항의 사업관리 강화 필요

### 가. 현 황

흑산도 소형공항 건설 사업은 2014년부터 2019년까지 1,833억원 규모의 총사업비를 투입하여 추진하는 사업으로, 동 사업의 2016년도 예산현액 대비 집행률은 36.2%로 나타났다. 동 사업의 집행부진 사유는 흑산도 소형공항 건설 턴키(설계·시공 일괄) 공사의 계약절차 지연에 따른 이월액 18억 3,300만원 발생에 기인한다.<sup>7)</sup> 국토교통부는 턴키공사 입찰공고를 3회(2016년 10월, 11월, 12월) 실시하였으나, 1개 컨소시엄이 단독 참여하여 입찰이 유찰됨에 따라 관련 예산이 이월되었다.

[흑산도 소형공항 건설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

회계연도	예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
2014	1,500	0	0	1,500	638	42.5	42.5	654	208
2015	2,000	654	0	2,654	641	32.1	24.2	1,480	533
2016	1,953	1,480	0	3,433	1,244	63.7	36.2	1,833	356

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국토교통부는 흑산도 소형공항을 연내에 착공할 수 있도록 턴키 수의계약 업무 절차를 조속히 이행하는 과정에서 사업 부실이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

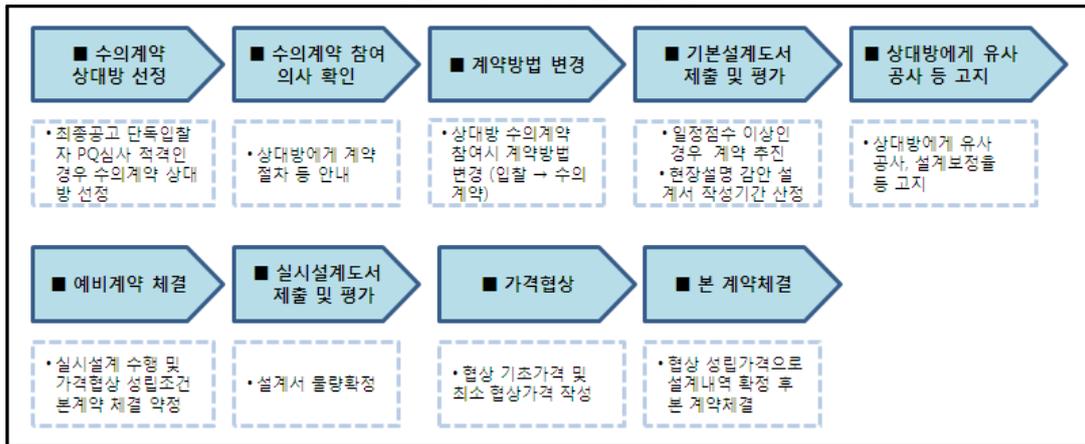
국토교통부는 사업 지연을 만회하고, 2017년도에 편성된 공사비의 이월을 최소화하기 위해 연내 턴키공사 계약 체결 및 착공을 추진하겠다는 입장이다.

그런데, 「정부입찰 및 계약 집행기준」 및 「일괄 등 기술형 입찰의 수의계약 업무처리 지침」에 따르면, 턴키 수의계약은 수의계약 상대방으로부터 기본설계도서를 제출 받아 이를 평가하고, 평가 결과가 일정 점수 이상인 경우 예비계약을 체결하여 실시설계 용역을

7) 그 밖에 흑산도 소형공항 건설 문화재지표조사용역 낙찰차액과 환경영향평가용역 집행잔액에 따라 3억 5,600만원의 예산이 불용되었다.

먼저 실시한 후, 실시설계서가 적격통지를 받은 경우에 한하여 본계약을 체결할 수 있으므로 본계약 체결에 상당 기간이 소요될 것으로 전망된다.

[턴키 수의계약 업무절차]



자료: 「일괄 등 기술형 입찰의 수의계약 업무처리지침」

국토교통부는 턴키입찰의 3차 유찰에 따라 2017년 2월 조달청에 턴키 수의계약 추진을 요청하였으며, 조달청의 단독입찰자 수의계약 참여의사 확인 및 계약방법 변경 등의 행정절차를 진행한 후 4월 기본설계를 착수하였다. 향후 기본설계 완료시점이 8월로 예정되어 있고 실시설계 기간이 3개월 가량 소요될 것으로 예상되므로, 기본설계 평가, 예비계약 체결, 실시설계 평가, 가격협상, 본 계약체결 등의 행정업무를 1개월 내에 처리해야 연내 착공이 가능한 상황이다.

따라서, 국토교통부는 흑산도 소형공항을 연내에 착공할 수 있도록 턴키 수의계약 업무 절차를 조속히 이행하는 과정에서 설계 평가 또는 가격협상이 부실하게 이루어져 예산 낭비가 초래되는 일이 없도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

국가지원지방도건설 사업<sup>1)</sup>은 「도로법」<sup>2)</sup>에 근거하여 주요 도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도서, 관광지 등 주요 교통유발시설의 연결 및 국가간선도로망 보조를 위하여 지정된 국가지원지방도(이하 “국지도”) 건설을 통해 물류비 절감 및 지역균형 발전을 도모하는 사업이다. 국토교통부는 2016년도 예산현액 4,956억원 중 4,929억 7,600만원을 집행하였으며, 24억 5,300만원을 이월하고 1억 7,100만원을 불용하였다.

[국가지원지방도건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국가지원지방도건설	495,070	495,070	530	0	495,600	492,976	2,453	171

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 지역발전특별회계 1940

2) 「도로법」

제31조(도로공사와 도로의 유지·관리 등) ③ 국가지원지방도에 대한 도로공사에 필요한 조사·설계는 국토교통부장관이 실시한다. 다만, 특별시 또는 광역시 안의 국가지원지방도 구간에 대한 조사·설계는 특별시장 또는 광역시장이 실시하되, 국가지원지방도의 설계에 관하여는 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

제86조(비용의 지원 등) ② 국가지원지방도의 건설 및 보수, 유지·관리에 필요한 비용 및 제8조제4항에 따라 대도시권 교통혼잡도로의 개선을 위한 세부 사업계획을 시행하는데 드는 비용은 제85조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 국가가 보조하여야 한다. 다만, 국가지원지방도의 도로 관리청이 제31조제5항에 따라 스스로 비용을 부담하여 국가지원지방도의 건설공사를 하는 경우 그 건설 비용은 국가가 보조하지 아니할 수 있다.

③ 제2항에 따라 건설되는 국가지원지방도와 대도시권 교통혼잡도로의 도로관리청은 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 예산을 확보하여야 한다.

## 14-1. 국가지원지방도 건설 사업의 실적행 부진

### 가. 현황

동 사업의 2016년 예산은 지방자치단체에 국지도 공사비의 70%를 보조하기 위한 비용(자치단체이전, 330목) 4,795억 4,700만원과 국지도 기본·실시설계 및 시설부대비(건설비, 420목) 154억 6,800만원 등으로 구성된다.

[국가지원지방도건설 사업의 목별 결산 내역]

(단위: 백만원)

구분 목	구분 목명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
		본예산	추경						
210	운영비	43	43	0	0	43	0	0	43
220	여비	5	5	0	0	5	3	0	2
240	업무추진비	7	7	0	0	7	7	0	0
<b>330</b>	<b>자치단체이전</b>	<b>479,547</b>	<b>479,547</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>479,647</b>	<b>479,647</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
420	건설비	15,468	15,468	430	0	15,898	13,320	2,453	125
합 계		495,070	495,070	530	0	495,600	492,976	2,453	171

자료: 국토교통부

이 가운데 자치단체 보조 예산의 실적행 내역을 살펴보면, 10개 지방자치단체는 61개 세부사업의 예산현액 7,362억 300만원 중 3,885억 7,000만원을 집행하였으며, 3,476억 2,800만원을 이월하고 500만원을 불용하여 실적행률이 52.8%로 나타났다.

### 나. 분석의견

첫째, 국지도건설 사업의 실적행 실적이 저조한 세부사업(사업구간)의 수가 과도한 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체별로는 충청북도와 전라북도, 전라남도를 제외한 모든 지방자치단체의 실적행률이 70.0% 미만인 것으로 나타나고 있다. 또한, 부산광역시, 경기도, 경상남도에서 예산의 재이월이, 경상남도에서 예산의 재재이월이 발생하기도 하였다.

[국가지원지방도건설 사업의 2016년도 지방자치단체별 실적행 내역]

(단위: 백만원, %)

지자체	국 가		지방자치단체						
	예산액	집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
부산광역시	208	208	208	3,410	3,618	884	2,734	0	24.4
인천광역시	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
경기도	67,996	67,996	67,996	52,197	120,175	43,267	76,908	0	36.0
강원도	24,243	24,243	24,243	350	24,593	14,550	10,043	0	59.2
충청북도	25,549	25,549	25,549	7,823	33,372	27,801	5,568	3	83.3
충청남도	38,921	38,921	38,921	10,576	49,497	19,298	30,199	0	39.0
전라북도	22,131	22,131	22,131	417	22,548	20,698	1,848	2	91.8
전라남도	79,455	79,455	79,455	19,804	99,128	87,119	12,009	0	87.9
경상북도	137,544	137,544	137,544	57,900	195,444	134,527	60,917	0	68.8
경상남도	83,300	83,300	83,300	104,228	187,628	40,426	147,202	0	21.5
합 계	479,547	479,547	479,547	256,705	736,203	388,570	347,628	5	52.8

자료: 국토교통부

세부사업별 실적행실적을 살펴보면, 총 61개 사업 중 38개 사업의 실적행률이 70.0% 미만인 것으로 나타나고 있으며, 특히 16개 사업은 보조금이 교부되었음에도 불구하고 집행이 전혀 이루어지지 않았다.

국토교통부는 보상의 지연, 지장물 이설 등 관계기관 협의 지연, 민원 발생 등으로 실적행이 부진하다는 입장이나, 국회로부터 2015회계연도 결산을 통하여 실적행 실적을 제고하라는 시정요구를 받은 바 있었다는 점을 고려할 때, 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있었다고 판단된다.

[2016년도 국가지원지방도건설 사업 미집행 세부사업 내역(실집행률 0.0%)]

(단위: 백만원, %)

세부사업	국 가		지방자치단체						
	예산액	집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
실촌-만선	3,000	3,000	3,000	3,200	6,200	0	6,200	0	0.0
갈천-가수	700	700	700	200	900	0	900	0	0.0
도척-실촌	500	500	500	0	500	0	500	0	0.0
오남-수동	9,000	9,000	9,000	2,350	11,350	0	11,350	0	0.0
길상-선원	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
대곡-반곡	6,000	5,531	5,531	350	5,881	0	5,881	0	0.0
포진-문막	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
이호-양곡	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
동향-안성	500	500	500	0	500	0	500	0	0.0
도계-장성	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
상원-청하	100	100	100	350	450	0	450	0	0.0
효자-상원	4,834	2,834	2,834	0	2,834	0	2,834	0	0.0
봉강-무안	3,000	3,100	3,100	6,100	9,100	0	9,100	0	0.0
쌍백-봉수	200	200	200	0	200	0	200	0	0.0
송정IC-문동	400	400	400	0	400	0	400	0	0.0
매리-양산	15,500	15,500	15,500	8,000	23,500	0	23,500	0	0.0

자료: 국토교통부

둘째, 국지도건설 사업 보조금의 일부를 재재이월하여 「국가균형발전특별법」을 위반하였다.

지역발전특별회계의 설치 근거법률인 「국가균형발전특별법」에서는 지역발전특별회계의 특수성을 인정하여 「국가재정법」보다 완화된 이월요건을 규정하면서도 예산의 재재이월은 명시적으로 금지하고 있다.<sup>3)</sup>

그런데, 경상남도는 2015년도에 봉강-무안 국지도건설 사업과 철북-북면 국지도건설 사업을 추진하는 과정에서 동 사업들에 대한 기획재정부의 타당성재조사가 시행되어 사업 착수가 지연됨에 따라 국토교통부로부터 2014회계연도에 교부받은 보조금 잔액 20억원과 16억 7,800만원을 각각 재재이월하였으며, 국토교통부는 2017년 5월까지 이를 환수하지 않고 있다.

3) 「국가균형발전특별법」

제43조(예산의 이월) ① 회계는 세출예산 중 부득이한 사유로 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계의 소관 부처별 또는 지방자치단체별 세출예산의 총액 범위에서 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다. 다만, 그 회계연도부터 2회계연도를 초과하여 이월할 수 없다.

국토교통부에 따르면 경상남도는 재재이월한 금액을 별도로 집행하지 않았다. 또한, 국토교통부는 해당 금액에 대하여 경상남도에 반납을 요구(2017. 3.)하였다. 그러나, 애초 「국가균형발전특별법」에 따른 보조금의 재재이월 방지를 위하여 재이월된 보조금의 연내 집행가능성과 불용처리 여부를 면밀히 점검하지 못하고 재재이월한 것은 적절한 회계처리라고 할 수 없다.

따라서, 국토교통부와 경상남도는 재재이월된 예산 36억 7,800만원을 조속히 정산하는 한편, 국토교통부는 향후 자치단체 보조사업 및 해당 보조금 관리를 강화하여 예산의 반복적 이월을 최소화하고 법률에 위배된 보조금 집행이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

## 14-2. 국가지원지방도 신규설계 사업 예산의 내역 편성 및 집행 필요

### 가. 현황

국토교통부는 국지도 신규 설계비를 예산 편성 시 총액으로 편성하고, 국회에서 예산이 확정되어 회계연도가 개시되면 기획재정부와 협의를 거쳐 세부내역으로 사업을 선정하고 있다. 2016년도에는 6건의 사업을 선정하여 설계용역 계약을 체결하였다.

[2016년도 국가지원지방도 신규설계 계약 체결 현황]

(단위: 백만원)

계약명	계약기간	계약금액
이호-양곡 도로건설공사 기본 및 실시설계용역	2016.1.21.~ 2016.12.16.	1,516
국가지원지방도 67호선(고령-성주) 건설공사 기본 및 실시 설계용역	2016.1.27.~ 2018.1.16.	1,289
국지도 88호선 경북도계-영월 도로건설공사 기본 및 실시설계용역	2016.7.28.~ 2018.7.17.	2,403
순천 낙안-상사 실시설계용역	2016.12.12.~ 2018.3.6.	1,852
국지도 98호선(도계-마전) 도로개설공사 기본 및 실시설계용역	2016.12.22.~ 2018.6.14.	1,192
군내-내촌 도로건설공사 기본 및 실시설계용역	2016.12.23.~ 2021.11.20.	1,240

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국지도 설계 사업은 「국가재정법」 및 동법 시행령에 따른 총액계상사업이 아님에도 불구하고 총액계상방식으로 예산을 편성·집행하고 있어 국회의 예산 심의권을 저해하고 있다.

「국가재정법」 제37조제1항<sup>4)</sup>에서는 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우 총액으로 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있고, 동법 시행령 제12조제1항<sup>5)</sup>에서는 그 대

4) 「국가재정법」

제37조(총액계상) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.

상사업을 도로보수 사업, 도로안전 및 환경개선 사업, 항만시설 유지보수 사업, 수리시설 개보수 사업, 수리부속지원 사업, 문화재 보수정비 사업으로 한정하고 있다.

그런데, 국토교통부는 국지도 설계 사업이 총액계상사업이 아님에도 불구하고 총액으로 예산을 편성하고 있다. 이로 인하여 국회의 예산안 심사 과정에서 구체적인 사업의 내역을 파악할 수 없게 되어 국회의 예산심의권이 제약되는 결과가 발생하고 있다.

「도로법」 제6조 단서<sup>6)</sup>에서는 국토교통부장관으로 하여금 국지도에 대한 건설·관리계획을 수립하도록 규정하고 있고, 이에 따라 국토교통부는 5개년 계획을 수립하고 있으므로 동 계획에 따라 세부내역을 예산안에 편성할 수 있다.

따라서, 국토교통부는 향후 국지도 설계 사업 편성 시 「국가재정법」을 준수하여 동 사업 예산을 총액계상사업이 아닌 내역사업으로 편성할 수 있도록 기획재정부와 적극 협의하여야 할 것이다.

---

5) 「국가재정법 시행령」

제12조(총액계상사업) ① 법 제37조제1항에서 "대통령령이 정하는 사업"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업을 말한다.

1. 도로보수 사업      2. 도로안전 및 환경개선 사업      3. 항만시설 유지보수 사업  
4. 수리시설 개보수 사업      5. 수리부속지원 사업      6. 문화재 보수정비 사업

6) 「도로법」

제6조(도로건설·관리계획의 수립 등) ① 도로관리청은 도로의 원활한 건설 및 도로의 유지·관리를 위하여 5년마다 제23조의 구분에 따른 소관 도로(제13조에 따른 고속국도 또는 일반국도의 지선을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 도로건설·관리계획(이하 "건설·관리계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 제15조제2항에 따른 국가지원지방도에 대해서는 국토교통부장관이 건설·관리계획을 수립한다.

한국도로공사는 위탁집행형 준시장형 공기업 성격의 공공기관으로 고속도로 건설 및 관리에 관련된 사업을 시행하고 있으며, 고속도로 신설 및 확장 공사에 있어 전체 용지보상비의 100%를, 건설비의 40%를 출자 형태로 국고를 통해 지원받고 있다.

한국도로공사는 2016년도 총 21개의 고속도로 건설 사업을 수행하였으며 국고 부분 예산현액 1조 3,705억 2,100만원 중 1조 3,550억원을 집행하였고, 한국도로공사 자체 투자분 2조 3,558억 7,400만원 중 1조 3,581억 6,500만원을 집행하였다.

[2016년도 한국도로공사 고속도로 건설 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액			집행액 (B)	집행률 (B/A)
	공사비	용지비	합 계(A)		
국 고	1,164,237	206,284	1,370,521	1,355,000	98.9
한국도로공사	2,355,874	0	2,355,874	1,358,165	57.7
합 계	3,520,111	206,284	3,726,395	2,713,165	77.1

자료: 한국도로공사

## 15-1. 고속도로 건설 사업 이월액 과다 부적정

### 가. 현황

한국도로공사는 사업추진 지연이 발생한 고속도로 노선에 대하여 국고 출자분을 우선적으로 집행한 이후 한국도로공사 투자분을 집행하고 있다.

2016년도의 경우 총 14개 사업에서 한국도로공사 건설비 투자분의 이월액이 발생되었으며, 이월대상 사업 기준으로 예산현액 2조 4,754억원 중 1조 6,411억 2,400만원이 집행되어 예산현액 대비 집행률은 66.3%로 8,801억 7,700만원이 이월되었다.

[한국도로공사 고속도로 건설 이월사업 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

연도	이월사업	예산액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	집행률 (B/A)
2014	5	890,684	802,713	85,287	2,684	90.1
2015	10	1,979,160	1,559,323	419,837	0	78.8
2016	14	2,475,400	1,641,124	880,177	0	66.3

주: 이월사업 노선만을 대상으로 예산액, 집행액 등 산출  
자료: 한국도로공사

### 나. 분석의견

한국도로공사의 고속도로 건설 사업 자체 투자분 집행 현황을 살펴보면, 최근 사업추진이 지연되어 이월액이 과다하게 발생하고 있는 문제점이 있다.

2014~2016년도 최근 3개년도 고속도로 건설 이월 현황을 살펴보면, 이월액 발생 사업 수가 2014년도 5개, 2015년도 10개 및 2016년도 14개로 증가하고 있으며, 이월액 규모도 2014년도 852억 8,700만원, 2015년도 4,198억 3,700만원 및 2016년도 8,801억 7,700만원으로 증가하여 고속도로 건설 사업이 최근 원활하게 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

이처럼 최근 고속도로 건설 이월액이 과다하게 발생하고 있는 이유를 살펴보면, 2016년 동홍천-양양 고속도로의 경우 부분개통에서 전구간 동시개통으로 사업계획이 변경된 데 원인이 있으며, 부산순환 및 화도-양평 고속도로의 경우 집단민원이 발생하여 사업추진이 지연되는 등 주로 사업계획 변경, 민원 등에 기인하고 있다.

한편, 파주-포천 고속도로의 경우 총사업비 협의가 지연되었으며, 동이-옥천 고속도로의 경우에는 관계 기관 협의가 지연되는 등 행정 절차의 지연에 기인하는 경우도 발생하고 있다.

사업 추진 지연 사유 중 집단 민원 등 최초 설계 시에는 예측할 수 없던 부분도 있지만, 사업계획 변경이나 행정절차 지연 등의 경우 등 최초 계획 과정에서 고속도로 건설에 관여하는 내·외부 조건을 엄밀하게 판단하지 못하거나, 관계 기관의 협의 등이 지연된 부분처럼 한국도로공사의 건설 사업 추진 과정에서 미흡한 면이 나타난 부분도 있다.

[2016년도 한국도로공사 고속도로 개별 사업별 이월 현황]

(단위: 백만원)

사업명	전년이월 (A)	예산		집행액	이월액	이월사유
		본예산 (B)	현액 (A+B)			
동홍천-양양	0	410,955	410,955	362,584	44,687	부분개통에서 전구간 동시개통으로 계획 변경
부산순환	0	531,963	531,963	392,241	139,722	집단민원 및 보상지연
화도-양평	11,960	98,434	110,394	75,036	35,358	민원에 따른 공사지연
함양-울산	86,839	318,397	405,236	275,120	130,116	문화재 발굴 및 민원 협의 지연
대구순환	55,771	315,590	371,361	134,834	247,944	집단민원 및 문화재 조사
광주순환	3,000	55,290	58,290	48,498	9,792	집단민원 및 보상지연
파주-포천	0	16,100	16,100	11,237	4,863	총사업비 협의 지연
포항-영덕	0	110,916	110,916	45,301	98,441	보상추진 지연
당진-천안	6,000	168,988	174,988	117,473	58,285	집단민원 및 문화재 조사
강진-광주	0	7,000	7,000	2,800	7,000	집단민원으로 지연
언양-영천	0	227,376	227,376	155,770	69,650	문화재 시발굴
서평택-평택	36,346	4,725	41,071	16,090	24,981	용지보상 협의 지연
동이-옥천	0	1,000	1,000	640	595	관계기관 협의지연
평창올림픽	0	8,750	8,750	3,500	8,743	교통분석용역 지연
합 계	199,916	2,275,484	2,475,400	1,641,124	880,177	-

자료: 한국도로공사

향후 한국도로공사는 고속도로 건설 사업 추진에 있어 주변 조건을 감안하여 사업계획을 엄밀히 수립함으로써, 사업추진의 지연으로 인한 한국도로공사 투자분의 이월액이 과다하게 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다.

## 15-2. 고속도로 건설 사업계획 변경에 따른 총사업비 증가 및 사업기간 연장

### 가. 현황

2013~2016년도 고속도로 개별 사업별 사업계획 변경 현황을 살펴보면, 다수 노선에서 사업계획 변경으로 인한 총사업비 증가 및 사업기간의 연장이 발생하고 있다. 예를 들면, 동홍천-양양 고속도로의 경우 2013년, 2014년 및 2016년에 세 차례의 사업계획 변경이 발생하여 당초 11년이었던 사업기간이 14년으로 3년 연장되었다.

[2013~2016년도 고속도로 개별 사업별 사업계획 변경 현황]

(단위: 백만원, 년)

사업명	변경일시	최초 계획		변경후		사업기간 연장연수
		총사업비	사업기간	총사업비	사업기간	
동홍천-양양 고속도로	2013.12.10	2,386,993	2004.1.1~ 2014.12.31	2,386,993	2004.1.1~ 2015.12.31	3
	2014.10.7	2,394,318	2004.1.1~ 2015.12.31	2,394,318	2004.1.1~ 2016.12.31	
	2016.3.3	2,418,305	2004.1.1~ 2016.12.31	2,408,392	2004.1.1~ 2017.12.31	
부산순환 고속도로	2014.10.7	2,218,454	2006.1.1~ 2015.12.31	2,218,454	2006.1.1~ 2016.12.31	1
광주순환 고속도로	2015.9.9	448,128	2008.1.1~ 2019.12.31	461,781	2008.1.1~ 2022.12.31	3
파주-포천 고속도로	2016.9.8	1,433,665	2009.1.1~ 2020.12.31	1,351,128	2009.1.1~ 2023.12.31	3
포항-영덕 고속도로	2015.12.18	1,223,669	2009.1.1~ 2020.12.31	1,285,301	2009.1.1~ 2023.12.31	3
당진-천안 고속도로	2015.9.9	1,670,088	2005.1.1~ 2018.12.31	2,021,987	2005.1.1~ 2022.12.31	4
김포-파주 고속도로	2014.12.31	1,267,565	2009.1.1~ 2020.12.31	1,496,049	2009.1.1~ 2023.12.31	3
광주-강진 고속도로	2016.12.28	1,424,659	2003.1.1~ 2018.12.31	1,534,572	2003.1.1~ 2023.12.31	5
세종-포천 고속도로	2016. 2.5	6,206,124	2008.1.1~ 2017.12.31	5,071,894	2008.1.1~ 2022.12.31	5
영천-언양 고속도로	2016.1.8	827,956	2010.1.1~ 2017.12.31	829,169	2010.1.1~ 2017.12.31	1
	2016.10.14	836,313	2010.1.1~ 2017.12.31	855,941	2010.1.1~ 2018.12.31	
서평택-평택 고속도로	2013.11.25	215,013	2006.1.1~ 2015.12.31	133,599	2006.1.1~ 2018.12.31	3
	2014.5.29	133,599	2006.1.1~ 2018.12.31	130,307	2006.1.1~ 2019.12.31	1

자료: 한국도로공사

## 나. 분석의견

한국도로공사의 고속도로 건설 사업계획의 경우 총사업비 협의 등 행정절차 지연, 시공 중 민원 등의 이유로 여러 차례의 사업계획이 변경되고 사업기간이 연장되는 등 사업 추진이 지연된 문제가 있다.

위의 표에서 보듯이, 광주순환 고속도로의 경우에도 설계 및 총사업비 협의 기간 지연 등으로 사업기간이 2008~2019년(12년)에서 2008~2022년(15년)으로 연장되었으며, 부산순환, 서평택-평택 고속도로 등에서도 사업기간 연장이 발생하고 있다.

또한, 사업기간 연장과 함께 일부 고속도로의 경우에는 총사업비도 증가되어 재정 부담이 커지고 있다. 예를 들면, 당진-천안 고속도로의 경우 2015년 9월 9일 사업변경 이전에는 총사업비가 1조 6,700억원이었으나, 변경 이후에는 2조 220억원으로 약 3,520억원 증가하였다.

사업 기간의 연장으로 인하여 적시 고속도로 건설을 통한 SOC 자본 스톡의 축적이 지연되고, 총사업비 규모 증가로 당초 예상과 달리 추가 재정 부담이 발생하고 있으므로, 국토교통부와 한국도로공사는 이를 개선할 방안을 강구하여야 한다.

### 15-3. 지휘·안전순찰차 수의계약 추진 부적정

#### 가. 현 황

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조제5항<sup>1)</sup>은 공공기관 계약에 있어 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용하도록 규정하고 있으며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제1항<sup>2)</sup>은 원칙적으로 일반경쟁으로 계약을 추진하도록 하고 예외적으로 일정한 조건에 해당하는 경우에만 수의계약으로 할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서, 준정부기관 성격의 공공기관인 한국도로공사는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 준수하여, 계약을 체결할 필요가 있다.

#### 나. 분석의견

한국도로공사는 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 등 계약 관련 법령을 위반하여, 도로안전에 필요한 순찰차를 경쟁입찰이 아닌 수의계약으로 구입하였다.

한국도로공사의 계약정보 자료에 따르면 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항제2호자목<sup>3)</sup>에 근거하여, 도로교통 안전순찰차 및 지휘순찰차 계약 9건(계약금액 약 56억 8,400만원)을 수의계약으로 체결한 것으로 나타난다.

1) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조제5항

제2조(다른 법령과의 관계 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제5조에 따른 공기업·준정부기관의 계약처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다.

① ~ ④ (생략)

⑤ 공기업·준정부기관의 계약에 관하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용한다. 이 경우 "국가", "정부" 및 "국고"는 "공기업·준정부기관"으로, "중앙관서의 장"은 "기관장"으로, "계약담당공무원"은 "계약담당자"로 본다.

2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제1항

제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.

3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항제2호자목

제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) ① 법 제7조제1항 단서에 따라 수의계약에 의할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

2. 특정인의 기술이 필요하거나 해당 물품의 생산자가 1인뿐인 경우 등 경쟁이 성립될 수 없는 경우로서 다음 각 목의 경우

자. 해당 물품의 생산자 또는 소지자가 1인뿐인 경우로서 다른 물품을 제조하게 하거나 구매해서는 사업 목적을 달성할 수 없는 경우

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항제2호자목은 ‘해당 물품의 생산자 또는 소지자가 1인뿐인 경우로서 다른 물품을 제조하게 하거나 구매해서는 사업목적 달성을 할 수 없는 경우에 수의계약을 허용하는 규정으로, 지휘순찰차 및 안전순찰차의 경우 국내·외의 자동차 생산 업체가 다수 존재한다는 점에서 수의계약 근거로 타당하지 않은 면이 있다.

특히, 한국도로공사가 2016년도에 체결한 순찰차 관련 수의계약 현황을 살펴보면, 지휘순찰차의 경우 현대 및 기아 자동차를 계약대상자로 선정하였고, 안전순찰차의 경우 기아, 쌍용 및 현대 자동차를 선정하여 생산업체가 1개 이상 존재하고 있음을 알 수 있다.

따라서, 한국도로공사는 경쟁입찰이 충분히 가능한 2016년도 순찰차 계약 9건 약 56억 8,400만원의 계약금액을 수의계약으로 처리하여, 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 등 계약 관련 법령을 위반한 측면이 있다.

[2016년도 한국도로공사 순찰차 관련 수의계약 현황]

(단위: 천원)

계약명	계약방법	계약일시	계약금액	계약업체
지휘순찰차 1대 구매	수의계약	2016. 10. 12	31,580	현대자동차
지휘순찰차 외 2종 7대 구매	수의계약	2016. 9. 26	228,277	기아자동차
지휘순찰차 외 2종 3대 구매	수의계약	2016. 9. 22	110,005	현대자동차
안전순찰차 49대 구매	수의계약	2016. 9. 22	2,342,043	쌍용자동차
안전순찰차 4대 구매(기아차)	수의계약	2016. 7. 1	187,148	기아자동차
안전순찰차 47대 구매	수의계약	2016. 6. 30	2,232,359	쌍용자동차
안전순찰차 4대 구매(현대)	수의계약	2016. 6. 28	190,680	현대자동차
지휘순찰차 6대 구매	수의계약	2016. 4. 1	191,880	기아자동차
지휘순찰차 5대 구매	수의계약	2016. 3. 8	170,114	현대자동차
합 계			5,684,086	

자료: 한국도로공사

한국도로공사의 순찰차 관련 수의계약 금액은 2012년도 25억 1,000만원, 2013년도 26억 4,400만원, 2014년도 11억 5,700만원, 2015년도 28억 8,500만원 및 2016년도 56억 8,400만원 총 148억 8,000만원으로 나타나고 있어, 계약 관련 법령 위반이 지속적으로 반복되고 있음을 알 수 있다.

[한국도로공사 순찰차 수의계약 연도별 현황]

(단위: 건, 대, 백만원)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
계약건수	2	3	3	5	9	22
차량대수	64	62	26	75	126	353
계약금액	2,510	2,644	1,157	2,885	5,684	14,880

자료: 한국도로공사

한국도로공사는 적재장비가 많고 무거우며 엔진 내구성<sup>4)</sup> 등의 업무 특성을 감안하여 적재함이 크고 주행안정성, 차체강도, 내충격성이 우수한 차량인 특정 회사의 제품을 수의 계약으로 체결하였다고 설명하고 있다.

그러나, 해당 사유는 생산업체가 1개인 사유에 해당한다고 보이지 않으며, 경쟁입찰을 통해서 여러 회사의 제품을 비교한 후 계약을 체결하는 것이 규정 준수 및 계약 체결의 경제성 측면에서도 타당하다.

향후 한국도로공사는 경쟁입찰이 가능한 순찰차 관련 계약을 수의계약으로 처리하는 일이 없도록 하여, 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 등 계약 관련 법령을 준수할 필요가 있다.

4) 한국도로공사는 과거에 다른 차종 운영 시 엔진 등 내구성 문제가 발생하였다고 설명하고 있다.

## 15-4. 사업비 활용한 직원 교육훈련비 집행 지양 필요

### 가. 현황

한국도로공사는 내부 직원이 업무를 수행하는데 필요한 역량을 갖추기 위한 교육훈련인 신입직원 현장교육, 경영자역량 강화 및 행정관리 교육 등을 실시하고 있으며, 2016년도 직원 관련 집합교육, 단기위탁, 장기위탁 및 기타교육 등에 필요한 교육훈련비 예산이 69억 5,400만원 편성되었으며, 한국도로공사는 이 중 62억 100만원을 집행하였다.

[2016년도 한국도로공사 교육훈련비 집행 현황]

(단위: 백만원)

구 분		계	집합교육	단기위탁	장기위탁	기타교육	이러닝	도서교육
총괄	예산	6,954	841	107	2,435	1,700	570	1,300
	집행	6,201	802	75	2,435	1,036	568	1,285

자료: 한국도로공사

### 나. 분석의견

한국도로공사는 도로관리사업비를 활용하여 직접적 연관성이 떨어지는 공통교육경비 성격인 신입직원, 승진자 교육 등의 교육훈련비를 집행한 문제가 있다.

기획재정부의 「2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 공기업의 예산편성은 인건비, 경상경비 및 사업비로 구분된다.

이 중 경상경비는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다<sup>5)</sup>고 있으며, 공공기관 경영평가 결과에 따라 편성 규모<sup>6)</sup>가 결정되고 있다.

5) 「2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, p.13

6) 「2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 2014년도 경영평가 결과 S등급 기관은 1%p 증액, A등급 기관은 0.5%p 증액, D등급 기관은 0.5%p 삭감, E등급 기관은 1%p 삭감해 경상경비 예산을 편성하도록 규정하고 있다.

이에 따라 한국도로공사는 해당 규정을 준수하여 사업과 직접적 연관성이 떨어지는 교육훈련비는 경상경비에서, 사업과 관련성이 강한 교육훈련비는 사업비에서 지출할 필요가 있다.

2016년도 한국도로공사 교육훈련비 집행 현황을 살펴보면 경상경비인 판매비와 관리비에서 46억 3,800만원만 집행하였고, 사업비인 도로관리사업비에서 15억 4,500만원, 부대사업운영비에서 1,800만원을 집행한 것으로 나타난다.

[2016년도 한국도로공사 교육훈련비 세부 집행내역]

(단위: 백만원)

구 분	총 괄		도로관리사업비		부대사업운영비		판매비와 관리비 (경상경비)	
	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행
집합교육	841	802	794	752	13	4	34	47
단기위탁	107	75	81	51	1	0	25	24
장기위탁	2,435	2,435	0	4	0	0	2,435	2,431
기타교육	1,700	1,036	701	538	30	14	969	483
이러닝	570	568	0	0	0	0	570	568
도서교육	1,300	1,285	200	200	0	0	1,100	1,085
합 계	6,954	6,201	1,777	1,545	44	18	5,133	4,638

자료: 한국도로공사

2016년도 사업비에서 집행된 교육훈련비 내역을 살펴보면 승진자 및 신입직원을 대상으로 하는 일반 교육, 행정실무과정, 승진자 교육 등 특정 사업과의 연관성이 떨어진 교육훈련비가 일부 집행되어, 부적절한 면이 있다.

[특정 사업과의 관련성이 미흡한 집합교육(예시)]

훈련과정	훈련기간	인원(명)
승진자(5급)과정	2016. 2. 24 ~ 2. 26	30
승진자(3급)과정	2016. 3. 7 ~ 3. 9	79
1급·2급갑 승진자교육	2016. 3. 30	30
신입직원(8급) 미래역량 강화교육	2016. 5. 24	51
행정실무과정	2016. 6. 27 ~ 6. 28	76

자료: 한국도로공사

사업비는 사업과 직접 관련성이 있는 경비로 사용될 필요가 있다는 점에서, 특정 사업과 관련성이 떨어지는 일반 직원 관련 공통교육 훈련비를 사업비로 집행하는 것은 부적절한 면이 있다.

또한, 「2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」의 경상경비는 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서 교육훈련비를 명시하고 있고, 한국도로공사가 집행한 승진자, 신입직원 교육비는 연례적으로 반복되는 교육훈련비로 경상경비에 해당된다고 판단된다.

향후 한국도로공사는 경상경비가 아닌 사업비를 통해 특정 사업과 관련성이 떨어지는 내부 직원을 대상으로 하는 신입자 및 승진 교육 등의 공통교육 훈련비를 집행하는 것을 지양할 필요가 있다.

### 가. 현 황

정부는 2015년 8월 14일과 2016년 5월 6일을 임시공휴일로 지정하였다. 이에 따라 국토교통부는 관계기관(한국도로공사, 민자법인) 협의를 거친 후, 임시공휴일 통행료 면제가 국무회의를 통과(2016. 4. 28)함에 따라 면제를 확정하였다.

### 나. 분석의견

정부는 두 차례의 임시공휴일 시행으로 내수 활성화 및 국내관광 증가 등의 성과를 거두었다는 입장이다. 그러나, 임시공휴일 통행료 면제와 관련하여 다음을 고려할 필요가 있다.

첫째, 2016년 임시공휴일 고속도로 통행료 면제는 통행료 감면을 엄격히 제한하고 있는 「유료도로법」을 위반한 것이므로, 향후에도 임시공휴일 통행료 면제를 시행할 필요가 있다면 법적 근거를 보완할 필요가 있다.

「유료도로법」 제15조<sup>1)</sup>에서는 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량 등에 대해 본래의 목적을 위해 운행되는 경우에 한하여 통행료를 감면할 수 있도록 규정하고 있으나, 국토교통부는 경제 활성화 등 법령상 요건에 해당하지 않는 목적으로 지정된 임시공휴일에 통행료를 면제하였다.

이에 대하여 국토교통부는 「유료도로법」 제16조<sup>2)</sup> 및 「물가안정에 관한 법률」 제4조<sup>3)</sup>

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

#### 1) 「유료도로법」

제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다.

② 제1항에 따른 차량 중 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.

#### 2) 「유료도로법」

제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ② 국토교통부장관은 물가 수준, 다른 교통수단의 운임, 그 밖의 공공요금 등과 비교하여 공정하고 상당하다고 인정하는 범위에서 유료도로인 고속국도의 통행료를 정하여야 한다.

에 따라 통행료 면제를 결정하였다는 입장이나, 국토교통부가 제시한 규정은 통행료 면제의 근거 규정이 아닌 통행료 수준 및 기준 결정의 근거규정으로 보아야 할 것이며, 이들 규정을 통행료 면제 규정의 근거조항으로 확대해석하는 경우 통행료 면제 요건을 규정하고 있는 법 제15조를 형해화할 우려가 있으므로 국토교통부의 설명은 타당하지 않다.

따라서, 국토교통부는 향후 임시공휴일 고속도로 통행료 면제의 필요성이 있다면 그 근거를 먼저 법령에 마련할 필요가 있다.

둘째, 한국도로공사는 2015~2016년 통행료 감면 손실 289억원을 부담하였으나, 한국도로공사의 통행료 수입이 건설투자에 따른 부채 상환의 주요 재원임을 감안할 때, 향후 임시공휴일과 같은 통행료 면제 시 손실액 부담 주체 및 지원 규모 등에 대한 명확한 기준을 마련할 필요가 있다.

국토교통부에 따르면, 통행료 면제에 따른 한국도로공사와 민자사업자의 손실액은 2015년 196억원(공사 146억원, 민간 50억원), 2016년 186억원(공사 143억원, 민간 43억원) 규모이다.

[2015~2016년 임시공휴일 통행료 면제에 따른 사업자 손실액 및 지원액]

(단위: 억원)

사업자	2015년 면제에 따른 손실액	2015년 면제에 대한 지원액	2016년 면제에 따른 손실액	2016년 면제에 대한 지원액
한국도로공사	146	0	143	0
민간사업자	50	34	43	36
합 계	196	34	186	36

자료: 국토교통부

국토교통부는 전년도 통행수입과 평균 교통량 증가율, 통행료 조정을 등을 고려하여 민간사업자의 임시공휴일 통행료 면제 손실액 93억원 중 70억원을 지원하였다.

3) 「물가안정에 관한 법률」

제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ① 주무부장관은 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(이하 "공공요금"이라 한다)을 정하거나 변경하려는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

[민간사업자 임시공휴일 통행료 면제 손실액 지원 현황]

(단위: 백만원)

구분	노선명	MRG 발생여부	지급방식	지급시기	지원액
2015년 임시공휴일 (2015.8.14.)	인천공항	○	MRG 포함	2016.6.	509
	천안-논산	○	MRG 포함	2016.6.	508
	대구-부산	○	MRG 포함	2016.6.	490
	서울외곽	○	MRG 포함	2016.11.	522
	부산-울산	○	MRG 포함	2016.6.	114
	인천대교	○	MRG 포함	2016.6.	293
	서울-춘천	×	별도 재정지원	2016.3.	440
	용인-서울	×	별도 재정지원	2016.3.	140
	서수원-평택	×	기존 수입금 상계처리	2016.3.	191
	평택-시흥	×	기존 수입금 상계처리	2016.3.	189
소 계					3,396
2016년 임시공휴일 (2016.5.6.)	인천공항	○	MRG 포함	2017예정	402
	천안-논산	○	MRG 포함	2017예정	571
	대구-부산	○	MRG 포함	2017예정	540
	서울외곽	○	MRG 포함	2017예정	638
	부산-울산	○	MRG 포함	2017예정	154
	인천대교	○	MRG 포함	2017예정	237
	서울-춘천	×	별도 재정지원	2016.12.	429
	용인-서울	×	별도 재정지원	2016.12.	155
	수원-광명	×	별도 재정지원	2016.12.	90
	서수원-평택	×	기존 수입금 상계처리	2016.12.	196
	평택-시흥	×	기존 수입금 상계처리	2016.12.	217
소 계					3,629
합 계					7,025

자료: 국토교통부

반면, 한국도로공사는 경제 활성화에 기여한다는 차원에서 통행료 감면 손실을 스스로 부담하기로 결정했다는 이유로 별도의 지원을 하지 않았으며, 이에 따라 한국도로공사에 약 289억원의 손실이 발생하였다. 한국도로공사의 공기업으로서의 성격을 감안할 때, 이와 같은 국토교통부와 한국도로공사의 조치는 타당성이 인정되는 측면이 있다.

그러나, 한국도로공사의 경우에도 민간사업자와 마찬가지로 통행료 수입이 건설투자에 따른 부채<sup>4)</sup> 상환을 위한 주요재원임을 고려할 때, 이와 같은 통행료 면제가 매년 반복될 경우 한국도로공사의 재무건전성을 저해할 우려가 있다. 따라서, 국토교통부는 향후 임시공휴일 등 국가정책적 목적에 따른 통행료 면제를 추진할 경우 손실액 부담 주체 및 지원 규모 등에 대한 명확한 기준을 마련할 필요가 있다.

4) 한국도로공사의 부채총계는 2012년 25.3조원에서 2016년 30.9조원으로 5년간 연평균 5.1% 증가하였다.

일반철도건설 사업<sup>1)</sup>은 환경친화적이고 에너지 효율적인 일반철도<sup>2)</sup>망을 구축하여 국민에게 중·장거리 교통편의를 제공하는 한편, 국가물류비 절감으로 국가경쟁력을 향상시키기 위한 사업으로, 2개의 단위사업(일반철도건설<sup>3)</sup>, 일반철도조사설계<sup>4)</sup>과 28개의 세부사업(일반철도건설 22개, 일반철도조사설계 6개)으로 구성된다. 국토교통부는 2016년도 예산액 4조 5,285억 7,000만원 중 4조 5,122억 1,900만원을 집행하였으며, 163억 5,100만원을 불용하였다.

## [일반철도건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
일반철도건설	4,528,570	4,528,570	0	0	4,528,570	4,512,219	0	16,351
일반철도건설	4,493,650	4,493,650	0	0	4,493,650	4,493,650	0	0
일반철도조사설계	34,920	34,920	0	0	34,920	18,569	0	16,351

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 철도계정 2600

2) 「철도건설법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「철도산업발전 기본법」에서 정하는 바에 따른다.

1. “철도”란 여객 또는 화물을 운송하는 데 필요한 철도시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체계를 말한다.
2. “고속철도”란 열차가 주요 구간을 시속 200킬로미터 이상으로 주행하는 철도로서 국토교통부장관이 그 노선을 지정·고시하는 철도를 말한다.
4. “일반철도”란 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도를 말한다.

「도시철도법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “도시철도”란 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차(노면전차)·선형유도전동기(선형유도전동기)·자기부상열차(자기부상열차) 등 궤도(궤도)에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다.

3) 예산코드: 교통시설특별회계 철도계정 2631

4) 예산코드: 교통시설특별회계 철도계정 2632

## 17-1. 일반철도 건설 사업에서의 이월액 과다

### 가. 현 황

동 사업은 한국철도시설공단 출연사업이다. 한국철도시설공단 단계의 2016년도 일반 철도 건설 사업 집행 현황을 살펴보면, 보성-임성리 철도 건설 외 37개 사업의 예산액 4조 5,121억 5,000만원과 전년도 이월액 1조 1,578억 3,700만원을 합한 예산현액 5조 6,699억 8,700만원 중 3조 4,230억 9,800만원이 집행되었으며, 70억원이 불용되었고, 2조 2,399억 1,300만원이 다음연도로 이월되었다.

[2016년도 일반철도 건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경					
보성-임성리 철도 건설 외 37개	4,512,150	4,512,150	1,157,837	5,669,987	3,423,098	2,239,913	6,976

주: 한국철도시설공단 출연금 실집행 기준으로 작성

자료: 한국철도시설공단

### 나. 분석의견

첫째, 일반철도 건설 사업은 한국철도시설공단의 출연금 실집행 단계에서 민원발생, 사업계획변경 등으로 인하여 연례적인 집행 부진이 발생하고 있으며, 이월 규모가 과다하다는 문제가 있다.

2013~2016년도 일반철도 건설 사업에서의 실집행 현황(한국철도시설공단 단계)을 살펴보면, 2013년에 예산현액 2조 5,727억 5,800만원 중 다음연도 이월액 1,770억 7,400만원(집행률: 93.1%)이 발생하였고, 2015년에는 다음연도 이월액 1조 1,578억 3,700만원(집행률: 75.5%)이 발생하였다. 2016년의 경우 예산현액 5조 6,699억 8,700만원 중 3조 4,230억 9,800만원이 집행되었고 다음연도 이월액 2조 2,399억 1,300만원(집행률: 60.4%) 발생하여 최근 집행부진이 심화되고, 이월액이 과다하게 발생하고 있음을 알 수 있다.

[일반철도 건설 사업의 실적행 현황(한국철도시설공단 단계)]

(단위: 백만원, %)

연도	한국철도시설공단							다음연도 예산액	
	예산액		전년도 이월액(B)	예산현액 (A+B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액		집행률 (C)/(A+B)
	본예산	추경 (A)							
2013	2,413,477	2,403,477	169,281	2,572,758	2,395,684	177,074	0	93.1	2,635,286
2014	2,457,952	2,457,952	177,074	2,635,026	2,569,421	65,605	0	97.5	4,004,118
2015	4,017,118	4,659,318	65,605	4,724,923	3,567,086	1,157,837	0	75.5	4,528,450
2016	4,512,150	4,512,150	1,157,837	5,669,987	3,423,098	2,239,913	6,976	60.4	4,448,753

주: 한국철도시설공단 실적행 출연금 기준으로 작성  
자료: 한국철도시설공단

이처럼 일반철도 사업의 집행이 부진하고 이월액이 과다하게 발생하고 있는 이유를 사업별로 살펴보면, 2016년도 원주~제천 복선전철의 경우 하도급사 계약해지 및 경영위기 등에 원인이 있었으며, 울산~포항 복선전철 및 영천~신경주 복선전철의 경우 지역 민원에 원인이 있었고, 이천~문경 철도건설은 하천점용허가 지연 등 행정절차의 이행 지연에 기인하였다.

민원발생과 같이 외부환경의 변화로 인한 지연 사유 외에도 터널암질불량, 행정절차 지연 등 최초에 사업계획을 엄밀하게 수립하고 사전절차를 조속히 수행하는 경우, 사업지연을 방지할 수 있는 경우도 존재하고 있다.

따라서, 한국철도시설공단은 향후 일반철도 사업의 집행이 원활하게 이루어지고 이월액이 발생하지 않도록 신규 철도 구간 사업을 추진하는 경우 내외부적 사업여건 분석 및 사업계획 수립을 엄밀히 수행할 필요가 있다.

**둘째, 2015년 추경 대상 사업 중 집행이 부진했던 일부 사업에서 2016년에도 여전히 이월액이 과다하게 발생하였다.**

2015년 추경 대상 12개 사업 중 7개 사업(포항-삼척, 진주-광양, 부산-울산, 원주-강릉, 부전-마산, 성남-여주, 이천-문경)의 경우 추경으로 인한 예산 증액분보다 한국철도시설공단에서 집행하지 못하고 다음 연도로 이월한 금액이 더 커 실질적으로 추경 증액분이 전혀 집행되지 못한 것으로 나타났다.<sup>5)</sup>

5) 국회예산정책처, 「2015회계연도 결산 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2016.

[2015회계연도 추경증액분 미집행 사업 내역]

(단위: 백만원, %)

세부사업	2015					2016			
	예산액	추경증액	예산현액	실집행액	이월액	예산현액	실집행액	이월액	실집행률
포항-삼척	454,018	50,000	511,019	206,147	304,872	871,772	448,330	423,442	51.4
진주-광양	200,000	41,200	242,268	150,610	91,658	91,658	51,800	39,858	56.5
부산-울산	312,500	35,000	349,593	290,111	59,482	427,982	236,354	191,628	55.2
원주-강릉	920,000	292,000	1,244,466	931,855	312,611	1,193,310	785,066	408,244	65.8
부전-마산	16,000	24,000	82,104	40,854	41,250	41,250	29,641	11,609	71.9
성남-여주	393,300	45,000	438,313	385,775	52,538	121,839	106,821	15,018	87.7
이천-문경	80,000	20,000	100,001	74,442	25,559	176,758	139,618	37,140	79.0
합 계	2,375,818	507,200	2,967,764	2,079,794	887,970	2,924,569	1,797,630	1,126,939	61.5

주: 실집행률은 한국철도시설공단 예산현액 대비 집행액을 의미함  
 자료: 국토교통부

그런데, 이들 사업의 2016년도 실집행률은 61.5%에 불과하여 추경 이후 집행부진이 지속되고 있다. 7개 사업 가운데 4개 사업(포항-삼척, 진주-광양, 부산-울산, 원주-강릉)의 실집행률이 70.0% 미만이며, 2개 사업(진주-광양, 부전-마산)은 전년도 이월분 예산을 모두 집행하지 못하여 재이월이 발생한 것으로 나타났다.

2015년 추경 편성 당시 국토교통부는 민생안정과 경기활성화 효과가 큰 사업인 SOC 기반시설에 대한 예산을 편성하였다고 밝혔으나, 추경 대상 사업에서 연례적인 집행부진이 발생하고 있다는 점을 고려할 때, 당초 정부가 밝힌 추경 편성의 효과가 충분히 달성되었다고 보기 어렵다.

따라서, 국토교통부는 향후 예산 편성 과정에서 개별 사업의 추진 경과와 한국철도시설공단의 예산 실집행 가능성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

## 17-2. 총사업비 증가와 사업기간 연장의 부적정

### 가. 현황

한국철도시설공단은 일반철도 건설 사업 추진 시 사업환경 등을 감안하여 총사업비 및 사업기간을 산정하고 있으며, 특정 노선의 사업기간, 총사업비 규모의 변경이 필요한 경우 기획재정부의 「총사업비 관리지침」에 따라 국토교통부 등 관계 부처에 승인을 요청하여 사업규모를 조정하고 있다.

### 나. 분석의견

일부 일반철도 건설 사업의 경우 최초 계획과 달리 여러 차례의 사업계획 변경을 통하여 총사업비가 증가되고 사업기간이 연장되는 등 사업추진이 지연되는 문제가 있다.

예를 들면, 용산~문산 복선전철 사업의 경우 최초에는 사업이 2001년 말에 종료될 예정이었으나, 여러 차례 사업계획의 변경 이후 2015년 말에 사업이 종료되어 최초 대비 14년이 지연되었으며, 총사업비도 최초 4,508억 4,900만원에서 최종 기준 2조 4,233억 1,600만원으로 증가하여 약 5배 가량 증가하였다.

또한, 수원~인천 복선전철의 경우 최초 계획 시 1999년 말에 완료될 예정이었으나, 2016년 말 기준으로 2018년 말에 완료될 예정으로 사업 완료가 19년 지연되고 있으며, 향후 사업계획 변경이 이루어질 경우 더 연장될 가능성도 있다.

[2014~2016년도 철도 건설 사업계획 변경으로 인한 사업비 증가 등(예시)]

(단위: 백만원, 년)

사업명	변경일시	최초 계획		변경 후		연장기간 (최초대비)
		총사업비	사업기간	총사업비	사업기간	
용산~문산 복선전철	2015.1.14	450,849	1996.01.01.~ 2001.12.31	2,423,316	1996.01.01.~ 2015.12.31.	14
수원~인천 복선전철	2015.2.27	571,032	1995.01.01.~ 1999.12.31.	1,893,128	1995.01.01.~ 2017.12.31.	18
	2016.10.18			1,922,312	1995.01.01.~ 2018.12.31.	19
성남~여주 복선전철	2015.4.16	1,293,200	2002.01.01.~ 2010.12.31.	1,979,185	2002.01.01.~ 2016.12.31.	6
	2016.12.30	1,293,200	2002.01.01.~ 2010.12.31.	1,948,515	2002.01.01.~ 2017.12.31.	7
진주~광양 복선화	2014.12.16	989,810	2003.01.01.~ 2012.12.31.	1,129,620	2003.01.01.~ 2016.12.31.	4

자료: 한국철도시설공단

이처럼 잦은 사업계획 변경이 자주된 것은 최초 계획 당시 예상하기 어려운 민원, 설계 변경 등에도 원인이 있지만, 최초 계획 시 엄밀한 사업계획 미수립, 필요 비용의 낙관적 예측을 통한 과소추계 등에도 기인하는 것으로 판단된다.

향후 한국철도시설공단은 최초 계획 시 사업계획을 엄밀히 수립하여 정확한 총사업비 및 사업기간을 도출하고, 과도한 사업계획 변경을 통하여 추가 예산 부담 및 사업추진이 지연되지 않도록 노력할 필요가 있다.

[2016년도 일반철도 건설 사업별 이월사유(예시)]

(단위: 백만원)

사업명	2016년도 예산액	다음연도 이월액	불용액	이월사유
원주~제천 복선전철	191,800	93,311	0	○ 원주~제천 하도급사 계약해지 및 경영위기 등으로 공정지연
울산~포항 복선전철	393,900	255,296	0	○ 터널암질불량 및 교량화민원 등으로 공정지연
원주~강릉 복선전철	880,700	408,244	0	○ 월호평동 노선변경 민원 및 강릉차량기지 지장물이설 지연 등으로 공정부진
이천~문경 철도건설	151,200	37,140	0	○ 남한강교 하천점용허가(원주국토관리청 2015. 8월 신청)협의지연 ○ 1공구 지장물(과실종합유통센터, 의류창고 등) 이설지연(수용재결 2016. 9월 신청) 등에 따른 공정부진
영천~신경주 복선전철	116,000	76,365	0	○ 민원발생 등으로 인한 공정부진

자료: 한국철도시설공단 제출자료를 바탕으로 제작성

## 가. 현황

광역철도건설지원 사업<sup>1)</sup>은 대도시권 광역 교통난 해소를 위하여 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 철도의 건설을 지원하는 사업으로,<sup>2)</sup> 11개의 세부사업으로 구성된다. 국토교통부는 2016년도 예산액 5,873억 4,000만원 중 4,909억 7,300만원을 집행하였으며, 4억 8,200만원을 이월하고 958억 8,500만원을 불용하였다.

[광역철도건설지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
광역철도건설지원	587,340	587,340	0	0	587,340	490,973	482	95,885
수원~인천 복선전철	146,700	146,700	0	0	146,700	146,700	0	0
신안산선 복선전철	50,000	50,000	0	0	50,000	218	0	49,782
별내선 복선전철	70,500	70,500	0	0	70,500	65,800	0	4,700
수도권광역급행철도	2,000	2,000	0	0	2,000	361	482	1,157
진접선 복선전철	103,000	103,000	0	0	103,000	81,500	0	21,500
하남선 복선전철	130,000	130,000	0	0	130,000	130,000	0	0
삼성-통탄광역급행철도	35,400	35,400	0	0	35,400	35,400	0	0
신분당선(광고-호매실)	100	100	0	0	100	100	0	0
충청권광역철도 1단계	4,000	4,000	0	0	4,000	4,000	0	0
대구권 광역철도	16,800	16,800	0	0	16,800	16,800	0	0
안심-하양 복선전철	28,840	28,840	0	0	28,840	10,094	0	18,746

자료: 국토교통부

운동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

- 1) 예산코드: 지역발전특별회계 2833
- 2) 광역철도의 요건은 ① 특별시·광역시 또는 도간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위한 도시철도 또는 철도이거나 이를 연결하는 도시철도 또는 철도일 것, ② 전체 구간이 40km 이상일 것, ③ 표정속도가 50km/h 이상일 것, ④ 국토교통부장관이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 국가교통위원회 심의를 거쳐 지정·고시하는 것이다.

## 나. 분석의견

첫째, 일부 세부사업에서 집행률이 부진하게 나타나고 있어 집행관리를 철저히 할 필요가 있다.

신안산선 복선전철 사업(실집행률 0.4%)의 2016년도 예산에는 시설사업기본계획(RFP) 작성, 사업계획 평가, 협상대상자 지정, 제안비용 보상 등 민자사업 추진 과정에서 발생하는 각종 부대비용 100억원과 사업자 지정 후 효율적이고 신속하게 사업을 추진하기 위한 용지비 400억원 등 500억원이 반영되어 있었다. 그러나, 2016년 10월 시설사업기본계획 고시 후 PQ서류 평가에서 사업능력 부족으로 제안사가 탈락하여 시설사업기본계획을 재고시하는 등 민간사업자 선정을 위한 사전절차가 지연됨에 따라 용지비를 포함한 예산 498억원이 불용되었다.

수도권광역급행철도(GTX) 사업(실집행률 18.1%)의 경우 2016년도 예산에 GTX-A 노선(킨텍스-삼성, 37.4km)에 대한 기본계획, 기술조사 등의 비용 20억원이 반영되어 있었으나, 당초 2016년 12월 종료될 것으로 예상되었던 민자타당성 분석이 2017년 3월 완료되어 4월부터 기본계획 수립 용역이 착수됨에 따라 기본계획 명목의 예산 등 11.6억원이 불용되는 등 16.4억원이 미집행되었다.<sup>3)</sup>

안심-하양 복선전철 사업(실집행률 35.0%)의 2016년도 예산에는 설계비, 보상비 및 공사비의 착수 소요액 288.4억원이 반영되어 있었으나, 기본 및 실시설계의 발주의 지연(2015년 12월)으로 2016년 9월부터 기본 및 실시설계 용역이 착수될 수 있었다. 국토교통부는 2017년 연내 공사 착공을 계획하고 있으나, 2016년 3월에 설계를 착수하고 2017년 하반기에 착공을 목표로 했던 당초 사업 추진계획보다 사업이 약 6개월 지연되고 있으므로 보다 철저한 집행관리가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 국토교통부는 일부 세부사업에 대하여 보조금 또는 출연금을 전액 교부하였으나, 지방자치단체 및 한국철도시설공단의 실집행 실적이 부진하였다.

3) 참고로, GTX-B노선(송도-청량리, 48.7km)의 경우 예비타당성조사(KDI, '11.12~'14.2) 결과 사업타당성 미확보(B/C 0.33) 이후 사업을 재기획('14.6~'16.11, 송도-청량리-마석으로 노선 연장)하여 기획재정부에 예비타당성 조사를 신청('16.12)하였으나, 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되지 않아('17.2), 2017년 중 예비타당성 조사 신청을 재추진할 계획이다. 또한, GTX-C노선(금정-의정부, 47.9km)의 경우 예비타당성조사(KDI, '11.12~'14.2) 결과 사업타당성 미확보(B/C 0.66)에 따라 현재 예비타당성조사가 진행 중이다(KDI, '16.1~).

국토교통부는 하남선 복선전철 사업 보조금을 전액 서울특별시와 경기도에 교부하였으며, 충청권 광역철도 1단계 사업 및 대구권 광역철도 사업 출연금을 전액 철도시설공단에 교부하였으나, 이들 사업의 실집행 실적이 부진한 것으로 나타났다.

[광역철도건설지원 사업 중 실집행 부진 사업 예시]

(단위: 백만원, %)

세부사업	국 가	보조사업주체						
	예산액	교부액	전년도 이월액	예산현액	집행액	이월액	불용액	실집행률
하남선 복선전철	130,000	130,000	75,905	205,905	91,912	113,993	0.12	44.6
충청권 광역철도 1단계	4,000	4,000	0	4,000	0	4,000	0	0.0
대구권 광역철도	16,800	16,800	0	16,800	1	16,799	0	0.0

자료: 국토교통부

하남선 복선전철의 경우 당초 2015년 8월 전구간 공사 착공을 목표로 하였으나, 서울특별시 시행구간(1공구)의 경우 기본 및 실시설계, 사업계획 승인 및 공사 발주 등의 행정절차 지연으로, 경기도 시행구간(2공구, 5공구)의 경우 토키입찰 2회 유찰로 각각 집행 시기가 순연되어 2016년 1월에서야 전구간 공사 착공이 가능하였다. 국토교통부는 전 구간의 착공 추진으로 행정절차 이행에 따른 집행부진의 만회가 가능할 것을 전망하여 보조금을 전액 교부하였다는 입장으로, 2018년 1단계(1~3공구), 2020년 2단계(4~5공구) 준공이 적기에 이루어질 수 있도록 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

2016년에 신규로 추진된 충청권 광역철도 1단계 사업과 대구권 광역철도는 기본계획 수립 지연으로 실집행 실적이 저조하게 나타났다. 충청권 광역철도의 경우 당초 2016년 하반기 실시설계 착수 및 2017년 하반기 착공을 목표로 하였으나, 2017년 5월말까지 기본계획이 확정되지 않아 사업의 집행시기가 약 1년 순연되고 있다. 대구권 광역철도는 2016년 상반기 기본계획 고시 및 설계착수, 하반기 착공을 목표로 사업이 추진되었으나, 12월에서야 기본계획이 수립·고시되어 향후 집행관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 가. 현황

중전 「철도사업법」 제32조에서는 철도사업자로 하여금 철도사업에 관한 회계와 철도사업 외의 사업에 관한 회계를 구분하여 경리하도록 규정하고 있었으나, 2015년 12월 법률 개정으로 철도사업자는 철도운영의 효율화와 회계처리의 투명성을 제고하기 위하여 노선별 구분회계를 의무적으로 도입하여야 한다.<sup>1)</sup>

### 나. 분석의견

첫째, 한국철도공사는 노선별 구분회계를 자산, 부채, 자본항목에도 적용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

한국철도공사는 112개 노선(고속철도노선 23개, 일반철도노선 89개)에 대한 노선별 구분회계 결과를 2017년 7월 회계법인의 확인을 거쳐 국토교통부에 제출하였다. 이번 노선별 구분회계의 도입으로 매출발생 원천 및 비용발생의 원천을 노선별로 파악하는 성과를 얻을 수 있었던 것으로 보이며, 향후 노선별 경영 책임성 확보에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 「철도사업법」

제32조(회계의 구분) ① 철도사업자는 철도사업 외의 사업을 경영하는 경우에는 철도사업에 관한 회계와 철도사업 외의 사업에 관한 회계를 구분하여 경리하여야 한다.

② 철도사업자는 철도운영의 효율화와 회계처리의 투명성을 제고하기 위하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 철도사업의 종류별·노선별로 회계를 구분하여 경리하여야 한다.

[중전 원가계산 방식과 노선별 구분회계 비교]

구분	원가계산	노선별 구분회계
구분경리 충족	○ 수익과 비용을 모두 배부하므로 구분경리 취지에 부적합	○ 수익과 비용을 해당 노선에 각각 직접 귀속하여 구분경리 취지 충족
매출액	○ 노선별 인km·톤km로 매출액 배부 ○ O-D상 노선 경유만으로 매출 발생 * 매출발생 원천과 인과관계 부족 ○ 매출액을 노선별로 배부하므로 추적이 어려워 구분경리로 보기 곤란	○ 매출액을 승차역에 속하는 노선에 직접 귀속하여 매출발생 원천을 추적하고 책임성 확보
비용	○ 매출이 경유노선 전체로 배부되므로 수익 대 비용 원칙에 따라 관련 모든 비용도 배부하므로 비용 책임성 결여 ○ 특정 노선의 비용이 타 노선에 발생되어 원가계산 신뢰성 저하	○ 영업비용이 해당노선에 직접 귀속되므로 비용발생 원천 파악 용이 ○ 해당 노선을 책임지는 역, 승무, 차량 등 조직의 비용 증감에 대한 책임성 확보 가능
변동비 및 고정비	○ 노선별 매출액 규모와 노선에 배부된 비용규모 간 직접적인 인과관계 부족 ○ 배부된 비용이 고정비인지 변동비인지 구분이 모호 ○ 단위당 매출액과 비용관계 설정 곤란	○ 역·승무·차량 조직별 변동비와 고정비 구분이 가능
PSO 관련	○ PSO 노선 경유만으로 매출 및 비용 발생 ○ 경유 노선의 경우, 거리가 동일함에도 인km·톤km 적용으로 열차종별에 따라 매출액이 상이하게 나타남	○ PSO 노선의 이용고객에 대한 직접 영업비용 구분 가능 ○ 타 노선 매출 기여도 측정가능

자료: 한국철도공사

다만, 「철도사업법 시행규칙」<sup>2)</sup>에서는 철도사업자로 하여금 여객 및 화물 등 철도사업별로 관련된 자산, 부채, 자본, 수익 및 비용을 구분·계리하여 각 해당사업에 직접 귀속·배분하도록 명시하고 있음에도 불구하고, 한국철도공사는 노선별 자산, 부채의 직접귀속과 공통자산에 대한 합리적인 배부기준의 설정이 곤란하다는 점을 감안하여 「노선별 구분회계 운영지침」<sup>3)</sup>에 따라 자산 및 부채, 자본항목에 대한 구분회계 정보의 산출을 제외하였다.<sup>4)</sup>

2) 「철도사업법 시행규칙」

제22조의2(회계의 구분 및 경리에 관한 사항) ① 법 제32조제2항에 따라 철도사업자는 여객 및 화물 등 철도사업별로 관련된 자산, 부채, 자본, 수익 및 비용을 구분·계리하여 각 해당사업에 직접 귀속·배분되도록 회계처리하여야 한다.

3) 「노선별 구분회계 운영지침」

제6조(노선별 구분회계 재무정보 설명자료의 작성) ② 노선별 자산, 부채의 직접귀속과 공통자산에 대한 합리적인 배부기준의 설정이 현저히 곤란할 경우 해당 사유에 대한 전문가의 의견서를 첨부하여 국토교통부와 협의 후, 노선별 구분회계 재무상태 보고서와 관련 재무정보를 제외할 수 있다.

2016회계연도가 노선별 구분회계 도입 첫 해였다는 점, 한국철도공사는 전국에 걸쳐 다양한 노선을 운영하고 있다는 점 등을 고려할 때, 자산 및 부채의 노선 구분단위별 직접귀속이나 신뢰성 있는 공통자산의 배부기준 마련의 어려움으로 자산, 부채, 자본항목에 까지 노선별 구분회계를 실시하지 못한 것은 불가피한 측면이 있었다고 보인다.

그러나, 노선별 구분회계는 손익관리의 투명성 제고뿐만 아니라 자산 및 부채관리의 투명성 제고를 통하여 철도사업자의 재무건전성을 강화하기 위한 취지에서 도입된 측면도 있으며, 「노선별 구분회계 운영지침」<sup>5)</sup>에서도 원칙적으로 노선별 구분회계 경영실적보고서에 노선별 구분회계 재무상태 보고서를 포함하고 있다는 점을 고려할 때, 한국철도공사는 향후 노선별 구분회계를 자산, 부채, 자본항목에도 적용할 수 있는 방안을 마련하여 노선별 구분회계 경영실적보고서에 노선별 구분회계 재무상태 보고서를 포함시킬 수 있도록 할 필요가 있다.

**둘째, 정부의 2016회계연도 결산 국회 제출기한까지 철도사업자의 노선별 구분회계 도입이 지연되어 국회의 결산심사를 제약할 우려가 있으므로, 향후 노선별 구분회계 결과의 법정 제출기한을 준수할 필요가 있다.**

개정법률 부칙<sup>6)</sup>에서는 노선별 구분회계를 2016회계연도부터 적용하도록 규정하고 있으며, 「철도사업법 시행규칙」<sup>7)</sup>에서는 철도사업자로 하여금 회계연도 종료 후 4개월 이내에 노선별 구분회계의 결과를 정부에 제출하도록 규정하고 있다.

4) 삼일회계법인, 「노선별 구분회계 검증용역 최종보고서」, 2017.

5) 「노선별 구분회계 운영지침」

제2조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 다만, 「철도산업발전기본법」, 「철도사업법」 등 철도 관련 법령에 정의된 용어는 관련 법령의 정의를 따른다.

1. “노선별 구분회계”란 노선단위별로 경영성과 및 재무상태에 대한 실적보고서를 작성하는 것을 말한다.
4. “노선별 구분회계 경영실적보고서”는 철도사업자가 노선별 구분회계를 통해 산출한 자료로 다음 각 목의 서류를 말한다.
  - 가. 노선별 구분회계 경영성과 보고서
  - 나. 노선별 구분회계 재무상태 보고서
  - 다. 노선별 구분회계 재무정보 설명자료

6) 「철도사업법」 부칙 <제13688호, 2015.12.29.>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(회계의 구분)에 관한 적용례) 제32조제2항의 개정규정은 이 법 시행일이 속하는 회계연도부터 적용한다.

7) 「철도사업법 시행규칙」

제22조의2(회계의 구분 및 경리에 관한 사항) ③ 철도사업자는 제2항에 따라 산출된 영업수익 및 비용의 결과를 회계법인의 확인을 거쳐 회계연도 종료 후 4개월 이내에 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

그런데, 한국철도공사는 2017년 4월까지 노선별 구분회계 결과를 국토교통부에 제출하지 않았음은 물론, 정부의 국가결산보고서 국회제출기한<sup>8)</sup>인 5월 말에 지난 7월에야 노선별 구분회계 결과를 제출하였다. 이에 대하여 국토교통부는 노선별 구분회계 도입 첫해이고, 한국철도공사의 경우 다수의 노선을 구분하여 정리하는 작업이 쉽지 않아 결과 제출이 지연되었다는 입장이다.

그러나, 개정법률은 정부안을 입법에 반영한 것이며, 국회 심사 과정에서 시행일이 단축되지 않았다는 점에서 국토교통부와 철도사업자에게 충분한 사전준비기간이 부여되었다고 보인다. 뿐만 아니라, 2014년 4월 17일 종료된 국회 국토교통위원회 철도산업발전소위원회에서도 여야 합의로 구분회계 시스템을 조속히 도입할 것을 주문한 바 있었고, 한국철도공사 역시 경영정상화대책의 일환으로 사업별 구분회계의 구축을 공언한 바 있었다. 이와 같이 국토교통부는 노선별 구분회계의 도입을 예측할 수 있었고, 사전준비기간도 확보하였음에도 불구하고 노선별 구분회계의 세부사항을 규율하고 있는 「노선별 구분회계 운영지침」을 2016년 12월에야 확정하는 등 노선별 구분회계의 조속한 도입을 위한 사전준비를 철저히 하지 못한 것으로 보인다.

노선별 구분회계는 국회의 결산 심사과정에서도 노선별 경영성과와 PSO 보조의 적정성을 확인하기 위한 중요한 정보로 활용될 수 있다는 점을 고려할 때, 노선별 구분회계 결과의 제출 지연은 국회의 결산 심사권을 제약할 우려가 있다. 따라서, 국토교통부는 향후 철도사업자가 노선별 구분회계 결과의 법정 제출기한을 준수할 수 있도록 관리할 필요가 있다.

---

8) 「국가재정법」

제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

### 가. 현황

코레일로지스(주)는 철도연계운송사업, 하역사업, 포워딩사업<sup>1)</sup>, CFS(Container Freight Station)사업<sup>2)</sup> 등 4개 사업부문을 운영하고 있으며, 4개 사업부문의 매출은 최근 5년 동안 지속적으로 감소하는 추세이다. 코레일로지스의 사업부문 중 높은 비중을 차지하는 철도연계운송사업의 매출이 최근 5년 동안 가장 크게 감소하였다. 이는 포워딩사업과 CFS사업에서도 매출이 감소하고 있다. 하역사업은 2013년에 큰 폭으로 증가한 이후 감소하는 추세에 있다.

[코레일로지스 사업부문별 매출 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012(a)	2013	2014	2015	2016(b)	증감(b-a)	증감률
하역사업	7,183	10,251	10,263	8,523	7,895	712	9.9
포워딩사업	15,415	9,272	7,055	4,617	5,561	△9,854	△63.9
CFS사업	6,873	6,448	6,432	6,597	5,792	△1,081	△15.7
철도연계운송사업	70,097	56,198	46,913	32,305	31,461	△38,635	△55.1
합 계	99,568	82,169	70,663	52,042	50,709	△48,859	△49.1

자료: 코레일로지스 감사보고서를 바탕으로 재작성

### 나. 분석의견

코레일로지스의 재무구조가 2016년 말 현재 완전자본잠식상태(92.7% 잠식)에 가까워 매우 취약한 상황이고, 유동비율이 0.6배에 불과한 등 유동성이 부족하다. 코레일로지스는 취약한 재무구조와 부족한 유동성을 회복하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

이은경 사업평가관(eunkylee@assembly.go.kr, 788-4839)

- 1) 포워딩사업은 해운수출입과 항공수출입사업으로 구성되어 있다.
- 2) CFS(Container Freight Station)사업은 컨테이너 적축, 적입 서비스, 화물 보관서비스, 환적화물 입출고 서비스 등으로 구성되어 있다.

코레일로지스의 사업부문에서는 높은 매출원가율(94.9~98.7%)과 고정적으로 발생하는 판매비와 관리비를 차감하면 이익이 거의 발생하지 않는다. 매출원가율이 지속적으로 감소하고 영업이익과 당기순이익이 확대되고 있지만, 여전히 재무구조를 큰 폭으로 개선할 정도는 아닌 것으로 파악된다. 2015년까지는 누적손실이, 2016년에는 507억원의 매출에 비하여 47백만원에 불과한 당기순이익이 발생하였을 뿐이다.

[코레일로지스 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
매출원가율	97.8	97.9	98.7	95.2	94.9
판매비와 관리비	2,808	3,318	2,517	2,704	2,292
영업이익	△635	△1,584	△1,621	△212	306
당기순이익	△1,096	△2,192	△1,536	△403	47

자료: 코레일로지스 감사보고서를 바탕으로 재작성

2016년에는 수익성 개선으로 인하여 자본잠식률이 개선되고 있지만, 과거 지속된 적자에 따른 결손이 누적되어 자본잠식률은 92.7%로 완전자본잠식상태에 가까운 상태이다. 2016년 말 현재 코레일로지스의 자본은 5.6억원(자본금 77억원)에 불과하다.

[코레일로지스 자본 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
자본금(a)	7,700	7,700	7,700	7,700	7,700
이익잉여금	△3,025	△5,217	△6,782	△7,157	△7,110
자본 합 계(b)	4,650	2,458	921	518	565
자본잠식률(1-b/a)	39.6	68.1	88.0	93.3	92.7

자료: 코레일로지스 감사보고서를 바탕으로 재작성

한편, 기관의 지급능력을 측정하는 유동성은 2012년에 1.1배 이후 지속적으로 감소하여 2016년 말에는 0.6배에 그치고 있어 유동성이 부족한 상태이다. 유동비율이 0.6배라는 것은 유동자산으로 유동부채 전액을 상환하지 못하고 60%만 상환할 수 있음을 의미한다.

2016년 말 현재 유동부채는 1년 이내 만기가 도래하는 금융부채 53억원을 포함한 122억원이다. 유동자산은 76억원에 불과하여 유동성이 부족한 상황이다. 그 결과, 기관은 부족한 유동성으로 인하여 매년 단기차입금의 차입과 상환을 반복하고 있다.

이와 관련하여 코레일로지스는 그간 정부의 녹색물류추진정책에 부응하기 위한 물류 분야의 철도수송량 확대에 의한 경영손실을 만회하기 위하여 지속적으로 강도 높은 자구책을 마련하여 2017년부터는 영업손실을 흑자로 전환시키는 등 수익성을 개선하고 있으며, 매월 차입금 상환을 통하여 유동성 확보하고 있으며, 이로 인한 재무구조 개선을 기대할 수 있다고 설명하고 있다. 하지만 2017년 반기 실적도 아직 확정되지 않은 상황이고, 신규사업 진출을 포함한 사업다각화를 통한 매출증대를 추정하는 것은 이른 측면이 있다.

코레일로지스는 2015년 이후 수익성과 재무구조가 개선되고 있지만 재무구조가 여전히 취약한 상황이므로, 기관은 완전자본잠식에 가까운 재무구조를 개선하고 부족한 유동성을 확보하기 위하여 노력을 기울일 필요가 있다.

[코레일로지스 유동비율, 단기차입금]

(단위: 백만원, 배)

	2012	2013	2014	2015	2016
유동자산	18,760	12,830	11,552	8,843	7,603
유동부채	17,779	14,810	15,675	13,262	12,216
유동비율	1.1	0.9	0.7	0.7	0.6
단기차입금		3,901	4,704	4,890	4,049

자료: 코레일로지스 감사보고서를 바탕으로 제작성

### III

## 개별 사업 분석

#### 1

### 해외인프라 시장개척 사업 집행방식 개선 필요

#### 가. 현황

해외인프라 시장개척 사업<sup>1)</sup>은 「해외건설 촉진법」에 따라 리스크가 큰 해외 건설 시장 개척을 지원하여 우리기업의 수주활동 극대화 및 해외건설 전문인력 양성을 추진하는 사업으로, 해외건설 수주지원 사업, 해외인프라 정책지원 및 역량강화 사업, 해외건설 현장훈련 지원 사업 등의 내역사업으로 구성되어 있다. 2016년 예산액과 예산현액은 214억 4,300만원이며 집행액은 202억 3,400만원이고, 4억 5,100만원을 다음연도로 이월하였으며 7억 5,800만원은 불용하였다.

[해외인프라 시장개척 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
해외인프라 시장개척	21,443	21,443	0	0	21,443	20,234	451	758
해외건설 수주지원	5,180	5,180	0	0	5,180	5,180	0	0
해외인프라 정책지원 및 역량강화	2,333	2,333	0	0	2,333	2,033	0	300
해외건설 현장훈련 지원	3,270	3,270	0	0	3,270	3,270	0	0

자료: 국토교통부

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 4310-301

## 나. 분석의견

첫째, 중소기업에 대한 지원을 보다 강화하도록 민간기업 타당성 조사 지원의 집행방식을 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.

해외건설 수주지원 내역사업은 기업의 해외 신규 시장 개척비용을 지원하고 정부가 해외 인프라 수주활동을 실시하기 위한 내역사업으로 해외건설협회 민간보조의 방법으로 수행되고 있다. 동 내역사업을 통해 국토교통부는 해외 신규시장에 대한 민간기업의 타당성 조사를 지원하고 있으며, 2016년 37건의 사업에 대하여 25억 3,100만원을 지원하였다.

최근 4년간 기업 규모별 타당성 조사 지원액을 살펴보면, 대기업의 지원액은 2013년 800만원에서 2016년 3억 6,100만원으로 크게 증가하였으며 전체 지원액 중 대기업 지원액의 비중 역시 2013년 0.3%에서 2016년 14.3%로 증가하였다. 이와 관련하여 국토교통부는 대기업 단독 지원은 실시하지 않고 있으며, 중소기업과 컨소시엄으로 진출하는 경우에 한하여 총 비용의 30%만 지원하고 70%는 자부담하도록 하고 있다는 입장이다<sup>2)</sup>.

[최근 4년간 기업규모별 타당성조사 지원 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	2013		2014		2015		2016	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
대 기업	8	0.3	32	1.7	168	7.1	361	14.3
중견기업	1,213	50.7	940	51.1	940	39.5	858	33.9
중소기업	1,170	48.9	866	47.1	1,269	53.4	1,312	51.8
합 계	2,391	100.0	1,838	100.0	2,377	100.0	2,531	100.0

자료: 국토교통부

인지도·신용도 등이 중요한 해외 건설시장의 특성상 중소기업과 대기업의 동반진출은 불가피한 측면이 있으며, 해외 정부와 협상시 우리나라 정부의 지원을 받는다는 사실이 긍정적으로 작용할 수 있어 대기업에 대한 지원도 필요한 것으로 보인다. 다만, 대기업에 대한 과도한 지원액 증가는 중소기업에 대한 지원을 잠식할 수 있고, 대기업에게는 정부 지원액보다 정부 지원 자체가 더욱 중요하다는 점에서 전체 지원금액 중 대기업 지원 비율을 일정 수준 이하로 제한하는 등 중소기업 지원을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 타당성 조사의 총 비용 대비 지원 비율은 중소기업은 70%, 중견기업은 50%, 대기업은 30%이다.

둘째, 중소기업 전담 전문가 파견 컨설팅의 혜택이 보다 많은 기업에게 돌아갈 수 있도록 개선방안을 마련할 필요가 있다.

해외인프라 정책지원 및 역량강화 사업은 중소기업 수주지원, 6개 해외 거점지역 정보센터 운영, 해외 인프라 정책 수립 지원을 위한 연구개발 등을 추진하는 내역사업으로 해외건설협회 보조의 방식으로 수행된다. 국토교통부는 중소기업 지원의 효과성을 제고하기 위하여 2015년부터 기존의 전문가 상담을 축소시키고 전문가를 직접 중소기업에 파견하여 해외 진출 및 사업관리 노하우 등 컨설팅을 제공하는 중소기업 전담 전문가 파견 컨설팅을 신설·확대하고 있다. 국토교통부는 2015년과 2016년 총 9,500만원을 투입하여 180회 중소기업 전담 전문가 파견 컨설팅을 제공하였다.

[최근 3년간 전문가 상담 및 중소기업 전담 전문가 파견 컨설팅 현황]

(단위: 건, 개, 백만원)

연도	전문가 상담		중소기업 전담 전문가 파견		
	상담 횟수	지출액	파견 기업	컨설팅 횟수	지출액
2014	66	27	0	0	0
2015	24	11	7	61	33.5
2016	16	4	46	119	61.5
합 계	106	42	53	180	95

자료: 국토교통부

기업별 중소기업 전담 전문가 파견 컨설팅 지원 금액을 살펴보면, 컨설팅을 많이 받은 상위 5개 기업에 전체 지출액의 41.6%에 해당하는 3,950만원을 지출하였으며 제일 많은 컨설팅을 받은 기업에 전체 지출액의 19.5%에 해당하는 1,850만원을 지출하는 등 특정 기업에 혜택이 집중되고 있다<sup>3)</sup>.

따라서 국토교통부는 보다 많은 기업이 혜택을 받을 수 있도록 개선방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다<sup>4)</sup>.

3) 국토교통부는 2015년 특정기업을 대상으로 총 26회 컨설팅 시범사업을 실시하였기 때문에 해당 기업의 컨설팅 지원 횟수가 높은 것으로 나타난다는 입장이다.

4) 국토교통부는 중소기업의 해외진출 지원을 위하여 특별한 사유가 없다면 대체로 컨설팅을 실시하고 있으며, 상위 5개 기업은 2015년부터 꾸준히 컨설팅 지원을 신청하여 타 기업보다 많은 혜택을 받았다는 입장이다.

셋째, 해외건설 현장훈련 지원 사업의 고용 유지율이 하락하고 있으며, 사업 종료 후 이들에 대한 추적 관리가 이루어지지 않아 사업 성과에 대한 평가 및 환류가 불가능한 상황이다.

해외건설 현장훈련 지원 사업은 중소기업이 신규 채용한 인력의 해외 현장훈련(On the Job Training; OJT) 시 1년간 훈련비용(1인 최대 1,140만원)을 지원하는 내역사업으로, 해외건설협회 보조의 방식으로 수행된다. 2016년 32억 7,000만원을 투입하여 30개 기업에 273명의 현장훈련 비용을 지원하였다.

최근 4년간 연도별 해외건설 현장훈련 지원 사업의 기업별 지원 종료 후 고용유지율을 살펴보면, 2015년 304명을 지원하였으나 사업 종료 후 고용유지인원은 지원인력의 59.2%인 180명에 불과하여 2012년의 67.5%, 2013년의 75.9%보다 낮은 수준이다.

[최근 4년간 지원연도별 고용유지 현황]

(단위: 명, %)

	2012	2013	2014	2015
지원한 인력(A)	197	415	289	304
사업 종료연도 고용유지인원(B)	133	315	165	180
고용유지율(B/A)	67.5	75.9	57.1	59.2

자료: 국토교통부

또한 국토교통부는 기업별로 지원 종료 시점의 고용유지율만 파악하고, 사업 종료 후 일정 기간이 흐른 후에는 지원한 인력의 고용유지 여부 등에 대한 조사를 실시하지 않아 사업의 성과에 대한 제대로 된 평가 및 환류가 불가능한 실정이다. 따라서 국토교통부는 사업 종료 후 1~2년 지난 시점의 고용 유지 여부 또는 훈련 지원 인원의 취업 여부 등을 파악하여 사업의 성과를 측정하는 등 사업의 성과를 보다 적극적으로 평가·환류하는 방안을 마련할 필요가 있다.

### 가. 현황

주택도시기금의 기존주택개선 사업<sup>1)</sup>은 ① 주거환경개선사업지구 내에서 주택을 건축 및 개량하는 자에게 자금을 저리로 지원하는 “기존주택개량 사업”, ② 10년 이상된 주택을 리모델링하여 취약계층에게 임대할 수 있도록 자금을 지원하는 “집주인 리모델링 임대 사업”, ③ 취약계층에게 임대용도로 주택 매입시 이를 지원하는 “집주인 매입 임대 사업”으로 구성된다. 동 사업의 당초 계획액은 255억원이나 수정계획 및 계획현액은 655억원이며, 이 중 20억 9,600만원이 집행되고 634억 400만원은 불용되었다.

[기존주택개선 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	계획액		전년도 이월액	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
기존주택개선	25,500	65,500	0	65,500	2,096	0	63,404
기존주택개량	3,000	3,000	0	3,000	860	0	1,140
집주인 리모델링 임대	22,500	32,500	0	32,500	887	0	31,613
집주인 매입 임대	0	30,000	0	30,000	348	0	29,652

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

첫째, 국토교통부는 예측할 수 없거나 추가 긴급한 수요가 없음에도 집주인 리모델링 임대의 규모 확대 및 집주인 매입 임대 신규 실시를 위하여 기금운용계획을 변경한 후 이를 대부분 집행하지 못하였다.

2016년도 기금운용계획에는 집주인 리모델링 임대 150호를 실시하기 위하여 225억원이 편성되었다. 그러나 국토교통부는 기금운용계획이 국회에서 확정된 후 1달 후인 대통

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 주택도시기금 1131-401

령 업무보고(1월 14일)에서 집주인 리모델링 임대 물량을 150호에서 400호로 확대하겠다고 보고하였다. 또한, “맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안(4월 27일)”을 통해 집주인 매입임대 600호를 신규 실시하기로 계획하였다.

집주인 임대 사업의 확대계획에 따라 국토교통부는 2016년 5월 기금 계획액을 당초 225억원에서 1,000억원 증액된 1,225억원으로 변경하였다. 그러나, 실제 집주인 리모델링 임대와 집주인 매입 임대 사업의 실적은 각각 7호 8억 8,700만원, 14호 3억 4,800만원 등 총 21호 12억 3,500만원에 불과하였다. 국토교통부는 2016년 10월 600억원을 감액한 625억원으로 다시 계획을 변경하였다.

[최근 4년간 지원연도별 고용유지 현황]

(단위: 호, 백만원)

	당초 계획		1차 수정 계획		최종 계획		실적	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
집주인 리모델링 임대	150	2,250	400	60,000	217	32,500	7	887
집주인 매입 임대	0	0	600	62,500	288	30,000	14	348
합 계	150	2,250	1,000	122,500	505	62,500	21	1,235

자료: 국토교통부

이와 관련하여 「국가재정법 시행령」 제29조제1항은 예측할 수 없는 소요가 발생하거나 기존 사업을 보완하는 경우 등에 기금운용계획을 변경할 수 있도록 규정하고 있으나, 집주인 매입 임대 사업의 신규 실시와 집주인 리모델링 임대 사업의 확대 실시가 시행령상의 기금운용계획 변경 사유에 해당하는 것으로 보기 어려운 측면이 있다. 또한, 국토교통부는 기금운용계획 변경을 통해 집주인 리모델링 임대 물량을 150호에서 400호로 266.7% 확대하였는바, 이는 기금운용계획 변경을 통해 사업을 과다하게 확대하지 않도록 규정한 기획재정부의 “2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침”의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다. 무엇보다 기금운용계획이 국회에서 확정된지 한달만에 이를 변경하기로 결정하였고, 기금운용계획을 증액변경 후 집행실적 부진으로 다시 감액변경한 것은 당초 기금운용계획과 기금운용계획 변경이 정밀한 계획과 예측에 근거하지 않았음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 집주인 리모델링 임대 사업의 경우 당초 사업 설계가 적절하지 못하여 지원실적이 매우 저조하다.

집주인 리모델링 임대 사업은 10년 이상 경과한 노후 주택 보유자가 다가구 임대주택으로 리모델링 후 독거노인, 대학생 등 저소득 1인가구에 시세의 50~80%로 임대(8~20년)하는 경우 2억원 한도에서 저리(1.5%) 용자 지원하는 사업이다. 국토교통부는 “집주인 리모델링 임대 사업을 통해 주거취약계층에게 저렴한 임대주택을 공급하고, 집주인에게는 자산증식의 기회를 제공하면서 중소건설업체에게는 새로운 일자리를 제공하는 일거삼득의 효과를 달성할 것”이라고 발표하였다<sup>2)</sup>.

그러나 국토교통부의 시뮬레이션 결과에 따르면 8년 임대시 집주인은 공사비를 임대료로 충당하지 못하여 매월 53만 8,000원을 기금에 지급하여야 하며, 12년 임대시 공사비를 충당하고 남은 임대료가 월 12만 2,000원 수준에 불과하였다.

[집주인 리모델링 임대 시뮬레이션 결과(월단위)]

(단위: 만원)

임대기간	임대료 수입 (A)	수선비 등 (B)	용자상환금 (C)	LH 수수료 (D)	집주인 수익 (A-B-C-D)
8년	180	10	212	11.8	△53.8
12년	180	10	146	11.8	12.2
20년	180	10	93	11.8	65.2

주: 1. 30평 단독주택을 2층 8가구 연면적 48평으로 개량하여 6가구에 임대 가정

2. 공사비 1억 9,200만원, 주변 임대료 시세 40만원, 수선비 등 매년 120만원 가정

자료: 국토교통부

실제로 10년이 경과한 주택을 리모델링하여 매월 53만 8,000원을 8년간 지급한 후, 건축 후 8년이 경과한 주택으로 돌려받는 것이 집주인에게 이득이라고 보기는 어렵다. 이러한 이유에서 집주인들이 공사비에 따른 수익 감소 또는 부담금 증가를 우려하여 국토교통부에 공사비 절감을 요구하는 등 동 사업이 집주인이 원하는 조건을 충족시키지 못함에 따라 2016년 지원실적은 7호, 8억 8,700만원에 불과하다.

또한 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제3호라목 및 시행령은 준공 후 20 ~ 30년이 지난 건축물을 노후·불량건축물로 정의하고 있으나, 동 사업은 10년이 경과한 주택을 대상으로 하고 있다. 이처럼 준공 후 10년이 경과한 주택의 경우 더 오랜 기간 사용할 수

2) 국토교통부 보도자료, “집주인 리모델링 임대 시범사업 출발!(2015. 10. 2)”

있음에도 재건축을 시행하게 됨에 따라 국가 전체의 자원이 비효율적으로 활용되는 결과를 초래할 우려가 있다<sup>3)</sup>.

셋째, 국토교통부는 2016년의 사업실적 부진을 해소하기 위하여 집주인 리모델링 임대 사업과 집주인 매입 임대 사업의 제도 개선을 추진하였으나 임대료를 상향하는 등 공공성이 저하된 측면이 있다.

국토교통부는 집주인 리모델링 임대 사업과 집주인 매입 임대 사업의 실적 부진 문제를 해결하기 위하여 2017년 임대료를 상향하고 기금의 지원규모를 확대하며 사업 유형을 다양화 하는 등의 제도개선을 추진하였다.

[집주인 리모델링 임대 및 집주인 매입 임대 제도개선 내용]

구분	종전	변경
주택 리모델링 범위	신축 및 대수선	신축, 대수선 및 경수선
주택도시기금 용자 한도 (리모델링시 다가구)	2억원(이자 연 1.5%)	2억원(이자 연 1.5%) 1억원(이자 연 2.5%)
임대료	LH관리: 시세의 80%	LH관리: 시세의 85% 민간업체 관리: 시세의 90%

주: 경수선은 도배, 장판, 창호교체, 화장실 개량 등 단순한 수선을 의미한다.

자료: 국토교통부

그러나 종전 제도에서는 시세의 80%이던 임대료 수준이 변경된 제도에서는 시세의 85~90%까지 상승하여 대학생이나 독거노인 같은 주거 취약계층에게 저렴한 임대주택을 공급한다는 당초 제도의 취지가 퇴색된 측면이 있다. 실제로 집주인 리모델링 임대 및 집주인 매입 임대와 유사하게 대학생, 고령자 등을 대상으로 하는 행복주택의 경우 임대조건이 시세의 60~80% 수준이라는 점에서 집주인 리모델링 임대 및 집주인 매입 임대 사업은 공공성이 저하된 측면이 있다.

3) 통계청의 2015년 주택 총조사 결과 634만호의 단독·연립·다세대 주택 중 10년이 경과한 주택은 522만호로 전체 단독·연립·다세대 주택의 82.0%의 비중을 차지하고 있다.

### 가. 현황

비주거용 부동산 가격조사 사업<sup>1)</sup>은 상가, 오피스 등 비주거용 부동산 가격공시 제도 도입을 추진하기 위한 사업이다. 전년도 이월액 14억 2,100만원을 포함한 예산현액은 28억 2,100만원이며, 이 중 16억 8,700만원이 집행되고 10억 7,800만원은 이월되었으며 5,600만원이 불용되었다.

[비주거용 부동산 가격조사 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
비주거용 부동산 가격조사	1,400	1,400	1,421	0	2,821	1,687	1,078	56

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

첫째, 비주거용 부동산 가격조사 제도 시행을 위한 구체적인 연차별 시행계획을 마련할 필요가 있다.

정부는 1989년부터 토지에 대한 공시지가제도를 시행하였고, 2005년부터는 주택에 대한 가격공시제도를 시행하였다. 그러나 상가·오피스 등 비주거용 부동산에 대해서는 2005년 5월 국민경제자문회의에서 비주거용 부동산 가격공시 제도를 도입하기로 결정하였고, 2006년~2007년 2차례에 걸친 도입방안 연구 결과를 토대로 시범사업을 거쳐 제도를 도입하기로 결정되었다. 2009년~2010년 2차례 시범사업을 실시한 후 2012년 1월 2014년부터 점진적으로 제도를 시행하기로 결정하였으나 이행되지 못하였다. 2016년 1월 「부동산 가격공시에 관한 법률」의 전부개정에 따라 비주거용 부동산 가격 공시제도의 법

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 5731-303

적 근거가 마련<sup>2)</sup>되었으며, 국토교통부는 2015년부터 제도 시행을 대비한 사전연구용역을 진행하고 있다.

[비주거용 부동산 가격조사 제도 관련 연혁]

일 자	내 용
2005년 5월	국민경제자문회의에서 비주거용 부동산 가격공시 제도 도입 결정
2006년 ~ 2007년	2차례 도입방안 연구 실시
2008년 5월	시범사업을 거쳐 제도를 도입하기로 결정
2009년 ~ 2010년	2차례 시범사업 실시
2012년 1월	2014년 비주거용 집합건물, 2015년 이후 비주거용 일반건물에 제도 시행하기로 결정
2015년 5월	관계부처 회의에서 사전연구용역을 추진하기로 결정
2015년 ~ 현재	비주거용 부동산 가격산정 및 영향분석 연구용역
2016년 1월	「부동산 가격공시에 관한 법률」 개정을 통해 제도의 법적근거 마련

자료: 국토교통부

그러나 비주거용 부동산 가격조사 제도는 부동산 가액 현실화에 따른 세액 증가<sup>3)</sup>와 그로 인한 조세저항 발생 가능성 등으로 인하여 시행이 이루어지지 않고 있다. 이처럼 비주거용 부동산 가격조사 제도가 시행되지 않음에 따라 소득세와 상속세 등을 과세하는 국세청과 재산세를 과세하는 행정자치부(現 행정안전부)가 각각 상이한 기준에 따라 비주거용 부동산 가격을 산정하고 있다. 그로 인하여 ① 2개의 기관 중복 산정에 따른 비효율 문제, ② 동일한 부동산에 대하여 각 기관이 상이한 가격을 산정함에 따른 신뢰성 저하 문제<sup>4)</sup>, ③ 원가 중심의 가격 산정에 따른 시가와와의 괴리 문제 등이 발생하고 있다. 따라서

2) 「부동산 가격공시에 관한 법률」

제20조(비주거용 표준부동산가격의 조사·산정 및 공시 등) ① 국토교통부장관은 용도지역, 이용상황, 건물구조 등이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 비주거용 일반부동산 중에서 선정한 비주거용 표준부동산에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격(이하 "비주거용 표준부동산가격"이라 한다)을 조사·산정하고, 제24조에 따른 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 이를 공시할 수 있다.

3) 인천시 서구 소재 상업용 건물을 대상으로 시뮬레이션 결과 제도 설계에 따라 재산세액은 1.2%~8.9% 증가하는 것으로 나타났다(박상수, 유보람, 「비주거용 부동산 가격공시제도 도입시 과표 및 세수영향 분석」, 2016. 9, 한국지방세연구원).

4) 2015년 기준인천시 서구 소재 상업용 건물의 국세 기준시가는 71.5억원이나 지방세 시가표준액은 119.4억원으로 상이하다(박상수, 유보람, 「비주거용 부동산 가격공시제도 도입시 과표 및 세수영향 분석」, 2016. 9, 한국지방세연구원).

정부는 비주거용 부동산 가격조사 제도의 부작용을 최소화하면서 제도가 시행될 수 있도록 합리적인 시행계획을 마련할 필요가 있다.

**둘째, 국토교통부는 사업의 목적과 무관한 연구용역을 추진하여 예산의 목적외 사용금지원칙을 위반하였다.**

비주거용 부동산 가격조사 사업은 비주거용 부동산 가격조사 제도의 도입 및 운영을 목적으로 하는 사업이다. 2016년도 예산안 편성시 국토교통부는 일반 상업·업무용 부동산 가격 비준표 작성, 비주거 표준부동산 분포 설계 등 사업의 목적에 부합하는 연구용역을 추진하겠다는 계획이었다. 그러나 이러한 계획과 달리 국토교통부는 부동산산업 실태 조사체계 구축 및 발전방안 세부추진 연구, 담보평가 시장의 비정상적 업무 관행 실태조사 등 사업의 목적과는 무관한 연구용역을 추진하였다.

[예산안 편성시 용역 수행 계획 및 실제 용역 계약 현황]

(단위: 백만원)

예산안 편성		집행	
제목	편성금액	제목	계약금액
일반 상업·업무용 부동산가격 비준표 작성	900	비주거용(상업·업무용) 부동산 가격 산정 및 영향분석(2단계)	1,186
비주거(일반) 표준부동산 분포설계	200	부동산산업 실태조사 체계 구축 및 발전방안 세부추진 연구	140
상업·업무용 부동산 대량평가모형 설계	100		
상업·업무용 일반건물 공시제도 도입을 위한 프로그램 개발비용	200	담보 평가 시장의 비정상적 업무 관행 실태조사	18

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 부동산산업 실태조사 연구의 경우 정부안 편성과정에서 연구용역비가 반영되지 않음에 따라 부득이하게 사업 목적과 달리 예산을 집행하였고, 담보 평가 시장 실태조사 연구용역의 경우 긴급한 필요가 있어 집행잔액을 활용하였다는 입장이다. 그러나 사업의 목적과 부합하지 않고, 예산안 편성시 계획되지도 않은 사업을 자의적으로 수행하는 것은 「국가재정법」 제45조<sup>5)</sup>에서 규정한 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 부합하지 않는 것이다.

5) 「국가재정법」 제45조(예산의 목적 외 사용금지) 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

## 가. 현황

소규모 댐 건설 사업<sup>1)</sup>은 지류하천의 국지적 홍수·가뭄 등 재해예방 및 용수 공급을 위하여 지방자치단체의 건의를 받아 소규모 댐을 건설하기 위한 사업이다. 동 사업은 지방자치단체에 건설비의 90%를 보조하는 방식으로 집행되며, 2016년도 예산액 193억 9,600만원을 전액 지방자치단체에 교부하였다.

[소규모 댐 건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
소규모 댐 건설	19,396	19,396	0	0	19,396	19,396	0	0

자료: 국토교통부

국토교통부는 동 사업을 통해 원주천댐(총 사업비 486억원, 사업기간 2014년 ~ 2020년)과 봉화댐(총사업비 497억원, 사업기간 2014년 ~ 2021년) 및 대덕댐(총사업비 1,130억원, 사업기간 2015년 ~ 2022년)의 건설을 추진하고 있다.

[소규모댐 건설 추진 내용]

	원주천댐	봉화댐	대덕댐
위치	강원도 원주시 판부면 신촌리 일원(원주천)	경북 봉화군 춘양면 애당리 (낙동강-운곡천-월노천)	경상북도 김천시 대덕면 일원 (낙동강~감천)
총사업비	486억원 (국고 437억, 지방비 49억)	497억원 (국고 447억, 지방비 50억)	1,130억원 (국고 1,017억, 지방비 113억)
사업기간	2014년 ~ 2020년	2014년 ~ 2021년	2015년 ~ 2022년
사업규모	총저수용량 180만m <sup>3</sup>	총저수용량 436만m <sup>3</sup>	총저수용량 1,600만m <sup>3</sup>

자료: 국토교통부

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 5232-303

## 나. 분석의견

국토교통부는 국회가 증액한 대덕댐 건설 사업 예산을 전액 타 사업으로 전환하여 교부하였으나, 이를 교부받은 지방자치단체가 전액 집행하지 못하고 다음연도로 이월하였다.

국토교통부는 2016년도 예산안 편성시 대덕댐 건설 내역사업 예산에 83억 4,700만원을 편성하였으나, 국회는 조속한 사업 진행을 위하여 6억 5,000만원이 증액된 89억 9,700만원으로 심의·확정하였다. 대덕댐 건설을 맡고 있는 김천시와 대덕댐 건설을 반대하는 주민측과의 협의절차 진행으로 대덕댐 건설 내역사업의 집행에 어려움이 예상되자, 국토교통부는 대덕댐 건설 내역사업에 편성된 예산 89억 9,700만원을 전액 원주천댐 건설 내역사업과 봉화댐 건설 내역사업으로 전환하여 교부하였다. 그러나 이와 같은 내역사업간 예산 전환 교부가 연말인 12월 21일에 이루어짐에 따라, 전환된 예산을 교부받은 원주천댐 건설 내역사업과 봉화댐 건설 내역사업은 해당 예산을 전액 다음연도로 이월하였다.

[소규모 댐 건설 사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원)

사업명	국토교통부		지방자치단체					
	본예산	집행	교부액	전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
원주천댐	5,328	11,325	11,325	786	12,111	6,114	5,997	0
봉화댐	5,071	8,071	8,071	649	8,720	5,720	3,000	0
대덕댐	8,997	0	0	243	243	0	0	243
합 계	19,396	19,396	19,396	1,678	21,074	11,834	8,997	243

자료: 국토교통부

이처럼 국회가 증액한 내역사업 예산을 전액 타 내역사업 예산을 전환하여 교부한 후 지방자치단체가 이를 전액 다음연도로 이월시키도록 하는 것은, 국회가 예산을 심의한 취지와 다르게 예산을 집행하였고 연내 집행가능성에 대한 검토를 통해 보조금의 연례적 이월을 최소화하도록 규정한 기획재정부의 “2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침”을 위반한 것으로 부적절하다. 따라서 국토교통부는 국회가 증액한 예산을 국회의 심의 의도대로 충실히 집행하되, 만약 집행이 불가능한 경우에도 국회의 증액 취지와 다른 목적으로의 활용은 지양하여야 할 것이다. 또한, 연말에 지방자치단체에 보조금을 교부하여 지방자치단체가 이를 이월할 수밖에 없도록 하는 일이 재발하지 않도록 주의할 필요가 있다.

### 가. 현황

국가하천 유지보수 사업<sup>1)</sup>은 16개의 다기능 보, 제방, 저수로, 홍수조절지, 친수시설 등에 대한 유지관리를 시행하는 사업으로, 지방 관리청 직접 수행·지방자치단체 보조·수자원공사 위탁 수행 등의 방법으로 시행한다. 2016년 예산현액은 1,582억 5,000만원이며 이 중 1,565억 8,900만원을 집행하고 7억 4,800만원을 다음연도로 이월하였으며 9억 1,300만원을 불용하였다.

[국가하천 유지보수 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
국가하천유지보수	155,800	155,800	2,450	0	158,250	156,589	748	913

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국가하천 유지보수 사업 중 4대강 콜센터 운영 사업과 자전거 인증제 운영 사업은 각각 다음과 같은 이유에서 폐지 또는 타 부처 이관을 검토할 필요가 있다.

**첫째, 사업 필요성이 크지 않고 실적이 부진한 4대강 콜센터 운영 사업은 점진적 폐지 여부를 검토할 필요가 있다.**

국토교통부는 4대강 사업의 내용, 개방행사 및 시설물 이용 등에 대한 국민 문의에 통합 상담을 실시하기 위하여 한국수자원공사 위탁의 방법으로 4대강 콜센터를 운영하고 있으며, 2016년 예산은 1억 1,700만원이다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 5331-308

[4대강 콜센터 개요 및 실적]

구분	내용 및 실적			
목적	4대강 사업과 관련된 사업내용, 개방행사 및 시설물 이용 등에 대한 국민 문의에 대하여 통합 상담 실시			
개소일	2011년 9월			
대표번호	1577-4359			
상담인력	상담사 3인			
운영시간	평일: 09:00 ~ 18:00 / 휴일(5월 ~ 10월): 10:00 ~ 17:00			
운영실적		2014	2015	2016
	콜센터 문의(건)	19,000	16,648	12,014

자료: 국토교통부

그러나 4대강 시설물 및 개방행사 등은 단순한 안내 업무로 홈페이지를 통한 홍보 또는 담당부서의 민원 대응으로 충분히 안내가 가능하다는 점에서 콜센터를 설치하여 통합 상담을 실시할 필요성이 크지 않을 것으로 보인다. 실제로 2014년 1만 9,000건이던 콜센터 문의 건수는 2016년 1만 2,014건으로 크게 감소하는 등 4대강 콜센터의 실적이 매년 감소하고 있다. 따라서 국토교통부는 4대강 콜센터의 역할 및 필요성 등을 종합적으로 고려하여 점진적 폐지 여부에 대하여 검토할 필요가 있다.

**둘째, 친수시설 관리의 부차적인 업무로 수행 중인 자전거 인증제를 타 부처로 이관하는 방안을 검토할 필요가 있다.**

국토교통부는 자전거를 이용하여 강변 자전거 도로를 종주한 사람에게 인증을 해주는 자전거 인증제 사업을 시행하고 있으며, 2016년 4억 2,200만원을 집행하고, 8만 9,054명이 인증을 받았다.

[자전거 인증제 개요 및 실적]

구분	내용 및 실적			
목적	자전거를 이용한 전국 강변 국토종주를 인증하는 제도를 도입하여 전 국민의 건강증진을 도모하고 국토사랑 분위기 확산			
추진경과	2012. 3 : 자전거 인증제 시범운영 2012. 4 : 본격 운영 2015. 5 : 동해안(강원도 구간) 인증제 신규 시행 2015. 11 : 제주 환상구간 인증제 신규 시행 2017. 4 : 동해안(경상도 구간) 인증제 신규 시행			
운영실적 및 집행내역		2014	2015	2016
	인증인원(명)	121,530	101,286	89,054
	지출액(백만원)	551	450	422

자료: 국토교통부

국토교통부는 4대강 사업 중 하천시설의 일부로 건설된 자전거 도로의 이용률을 높이고 친수공간 이용 활성화를 위하여 국가하천 유지보수 사업에서 자전거 인증제를 시행하고 있다는 입장이다. 그러나 자전거 인증제가 국가하천의 유지보수와는 직접적인 관련성이 없고, 자전거 인증제 시행 구간이 2015년 동해안(강원도 구간), 제주 환상구간 및 2017년 동해안(경상도 구간) 등 4대강 사업과 무관한 곳으로 확대되고 있으나 국가하천 유지보수 사업에서 인증제를 담당하다보니 적절한 대응이 어렵다는 점<sup>2)</sup> 등을 고려하였을 때, 자전거 인증제는 자전거길 관련 업무를 담당하는 행정자치부(現 행정안전부) 등으로 이관하여 통합관리하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다.

2) 동해안과 제주도에도 자전거 인증제가 시행되고 있으나, 국가하천 유지보수 사업에서 자전거 인증제를 시행함에 따라 자전거 인증 수첩 판매처와 종주 인증센터는 한강, 남한강 등 국가하천 위주로 설치되어 있고 동해안 등에는 이러한 시설이 대부분 설치되어 있지 않아 국민의 불편을 초래할 우려가 있다.

## 가. 현황

재정비촉진사업 지원 사업<sup>1)</sup>은 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제29조<sup>2)</sup>에 따라 재정비촉진지구 내 도로·공원·주차장 등 기반시설 설치에 소요되는 비용 중 10~50%에 해당하는 금액을 지방자치단체 보조의 방법으로 지원하는 사업이다. 2016년도 예산액과 예산현액은 500억원이며, 146억 2,000만원이 지방자치단체에 교부되었고 353억 8,000만원이 불용되었다.

## [재정비촉진사업 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
재정비촉진사업 지원	50,000	50,000	0	0	50,000	14,620	0	35,380

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

첫째, 국토교통부가 지방자치단체의 실집행률에 대한 고려 없이 보조금 예산을 편성·교부한 결과 2016년 교부한 보조금 146억 2,000만원이 전액 이월되었다.

국회는 2013회계연도 결산에서 지방자치단체가 자체부담분을 지방비에 편성하지 않는 문제에 대하여 시정을 요구<sup>3)</sup>하였고, 기획재정부는 2014년 동 사업에 수시배정을 승인

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

- 1) 예산코드: 일반회계 1036-303
- 2) 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제29조(기반시설 설치비용의 지원 등) ① 국가 또는 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나 이상에 해당하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 다만, 제2호 또는 제3호에 해당하는 경우 국가는 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치에 드는 비용의 100분의 10 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액의 한도에서 지원하여야 한다.
- 3) 국회의 시정요구사항은 “지자체 지구별 국비지원액 결정 기준에 전년도 지방비 확보액을 일부 반영하여 예산집행의 효율성을 제고할 것” 이었다.

하면서 지방비 매칭률이 50% 이상인 지구에 대해서만 국비를 지원하기로 결정하였다. 이에 국토교통부는 2016년 지방비 매칭률이 50% 이상인 지구와 2016년도 지방비 확보를 통해 매칭률 50%를 달성하기로 한 지구에 대해서만 예산을 편성하여 교부하였다.

그러나 2016년 보조금이 교부된 지방자치단체의 집행현황을 살펴보면, 부산 진구의 경우 109억 3,100만원의 보조금이 교부되었으나 전년도 이월액(289억 2,300만원) 보다 적은 213억 6,600만원이 집행되어 2016년 보조금 교부액은 전액 다음연도로 이월되는 등, 모든 지방자치단체가 2016년 교부액을 전액 미집행하고 다음연도로 이월하였다.

[각 지방자치단체의 보조금 실집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	지방 자치단체	국토교통부		지방자치단체				
		본예산	교부액 (A)	전년도 이월액(B)	예산현액 (A+B)	집행액	다음연도 이월액	불용액
보조금 교부	부산 진구	14,000	10,931	28,923	39,854	21,366	18,488	0
	대구 동구	2,515	1,049	8,873	9,922	6,646	3,276	0
	대구 서구	2,515	2,214	3,020	5,234	2,139	3,092	2
	대전 대덕	426	426	0	426	0	426	0
	소 계	19,456	14,620	40,816	55,436	30,151	25,282	2
보조금 미교부	대전 동구	11,734	0	18,911	18,911	3,764	15,147	0
	대전 서구	5,409	0	5,840	5,840	5,840	0	0
	대전 중구	2,094	0	16	16	16	0	0
	대전 유성	1,969	0	2,062	2,062	2,062	0	0
	인천 남구	2,493	0	0	0	0	0	0
	경기 남양주	145	0	0	0	0	0	0
	강원 춘천	3,000	0	3,375	3,375	3,375	0	0
	전남 목포	3,700	0	4,500	4,500	1,555	2,945	0
	소 계	30,544	0	34,704	34,704	16,612	18,092	0
합 계	50,000	14,620	75,520	90,140	46,763	43,374	2	

자료: 국토교통부

이처럼 각 지방자치단체의 보조금 실집행률이 저조한 것은 국토교통부가 보조금의 전년도 이월액과 사업 진행 경과 등 집행 가능성에 대한 고려 없이 지방비 매칭비율만을 기준으로 보조금 예산을 편성·교부한 것에 그 원인이 있다. 그러나 기획재정부의 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 연내 집행가능성 등에 대한 엄격한 사전 검토를 통하

여 보조금의 연례적 이월을 최소화하도록 규정하고 있다는 점에서, 국토교통부가 집행가능성에 대한 고려없이 지방비 매칭비율만을 고려하여 보조금을 교부한 것은 부적절하다. 따라서 국토교통부는 향후 지방자치단체의 전년도 이월액과 사업 진행 경과 등 집행가능성에 대한 검토를 바탕으로 보조금 예산 편성·교부하여 연례적으로 저조한 실적행위를 개선하여야 할 것이다.

**둘째, 각 지방자치단체의 보조금 재재이월 규모가 전년대비 크게 증가하였다.**

국회는 2015회계연도 결산을 심사하면서 동 사업에 대하여 보조금 사업관리를 보다 철저히 하여 예산의 재재이월이 재발하지 않도록 주의를 촉구하였다. 그러나 2013년 보조금 교부액 1,800억원 중 2016년으로 재재이월된 금액은 26억 800만원이나, 2014년 보조금 교부액 1,250억원 중 2017년으로 재재이월된 금액은 45억 4,300만원으로 오히려 그 규모가 크게 증가하였다.

[보조금 재재이월 현황]

(단위: 백만원, %)

보조금 교부연도	보조금 교부액(A)	재재이월액(B)	재재이월 비율(B/A)
2013	180,000	2,608	1.4
2014	125,000	4,543	3.6

자료: 국토교통부

이와 관련하여 국토교통부는 재재이월액에 대해서는 지속적으로 반납을 촉구 중이라는 입장이다. 그러나 보조금이 3회계연도 동안 집행이 되지 못하고 지속적으로 이월이 된다는 것은 당초 보조금 교부가 집행 가능성을 충분히 고려하지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 국토교통부는 보조금의 재재이월이 발생하지 않도록 예산 편성 및 집행시 주의를 기울일 필요가 있다.

## 가. 현황

한국감정원은 「한국감정원법」에 의하여 설립된 준시장형 공기업이며, 부동산의 가격 공시 및 통계·정보 관리 업무와 부동산 시장 정책 지원 등을 위한 조사·관리 업무 등을 수행하고 있다. 한국감정원의 주요 주주는 다음의 표에서 보는 바와 같이 기획재정부(49.4%), 한국산업은행(30.6%) 등이다.

[2016년도 한국감정원 주요 주주 현황]

(단위: 주, %)

	기획재정부	산업은행	하나은행	우리은행	신한은행	기타	합 계
주식수	889,272	550,746	122,412	118,779	59,389	59,402	1,800,000
지분율	49.4	30.6	6.8	6.6	3.3	3.3	100.0

자료: 한국감정원

한국감정원은 매년 당기순이익 중 일부를 배당<sup>1)</sup>하고 있으며, 배당성향은 2012년 20.3% 이후 꾸준히 확대되고 있다. 특정한 배당성향(배당금/당기순이익)은 나타나지 않지만, 최근 2년 동안 40% 내외를 유지하고 있다. 한국감정원은 최근 5년 동안 총 532.5억원을 배당하였으며, 사옥매각이 있었던 2013년에는 391억원을 배당하였다.

[한국감정원 주요 배당성향 현황]

(단위: 백만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
배당금	280	39,144	3,324	5,017	5,490	53,254
당기순이익	1,376	173,443	9,566	12,435	13,989	210,810
배당성향	20.3	22.6	34.7	40.3	39.2	25.3

자료: 한국감정원

이은경 사업평가관(eunkylee@assembly.go.kr, 788-4839)

1) 예산코드: 일반회계 52-521

## 나. 분석의견

한국감정원의 사내유보 중인 금융성자산이 2016년 말 현재 850억원에 이르고 있으므로, 배당 확대 등을 통하여 사내 과도한 여유자금이 쌓이지 않도록 할 필요가 있다.

한국감정원이 앞서 언급한 바와 같이 꾸준히 배당을 실시할 수 있었던 배경은 공시통계사업, 부동산시장관리수익, 보상수탁사업 등을 중심으로 영업이익과 당기순이익이 안정적으로 발생하였기 때문이다. 2013년에는 일시적으로 영업손실이 발생하였지만, 이후 영업이익이 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2012년에 2억원과 13.8억원이던 영업이익과 당기순이익의 규모는 2016년에는 174.6억원과 139.8억원으로 확대되었다.

[한국감정원 손익 현황]

(단위: 백만원)

		2012	2013	2014	2015	2016
영업 수익	공시통계수익	44,583	50,168	50,803	56,251	64,251
	공적평가수익	43,404	40,509	42,717	48,038	33,540
	부동산시장관리수익	0	0	0	13,498	19,190
	보상수탁수익	12,152	13,016	14,444	14,512	19,123
	기타사업수익	5,458	4,110	5,872	5,032	5,584
	합 계	105,597	107,803	113,836	137,330	141,688
영업비용		105,387	115,183	104,774	121,869	124,233
영업이익		210	△7,380	9,062	15,461	17,455
당기순이익		1,376	173,443	9,566	12,435	13,989

자료: 한국감정원

한편, 한국감정원은 공적평가업무(감정평가)를 2016년 9월부터 민간에 완전히 이양함에 따라 2017년부터는 공적평가사업의 수익(2016년 335억원) 감소로 인하여 기관의 이익 규모가 감소할 것으로 전망하고 있다. 그런데, 한국감정원은 공적평가사업의 민간이양에 대한 반대급부로 2012년부터 지가변동률사업(2016년 202억원), 2016년부터 표준주택 조사 및 산정업무(105억원)를 전담하고 있어 300억원 이상의 안정적인 수익이 고정적으로 유지될 것으로 전망된다.

다음으로, 한국감정원이 단독으로 수행하는 공동주택가격조사사업에서도 매년 수익이 확대되고 있다. 전수조사하는 공동주택이 2012년 10,631,017호에서 2016년 11,999,654호로 매년 3% 내외 증가하는 추세이며, 호당 가격도 2012년 950원에서 2017년 호당 1,200원으로 증가하고 있으므로, 향후 동 사업에서도 수익은 증가할 전망이다. 상업용부동산 임대동향조사와 주택가격동향조사사업에서 2012년 대비 2016년에 수익이 큰 폭으로 증가하였다. 또한, 2015년부터 수행한 녹색건축사업<sup>2)</sup>을 중심으로 부동산시장관리사업에서 최근 수익이 급성장하고 있다. 따라서, 기관의 영업수익은 향후에도 1,100억원 이상이 안정적인 것으로 발생할 것으로 전망된다. 다만, 2016년과 같은 영업이익 175억원은 당분간 발생하지는 않을 전망이다. 2016년은 335억원의 수익을 한국감정원에 제공한 공적평가사업(감정평가)이 수행된 마지막 연도이기 때문이다.

[한국감정원 공시통계사업 및 부동산시장관리사업 세부내역]

(단위: 백만원)

		2012	2013	2014	2015	2016
공시 통계 사업	지가변동률	15,714	16,348	16,446	20,318	20,189
	공동주택가격조사	10,638	11,164	11,926	12,787	14,203
	개별주택/표준주택	3,313	3,953	3,914	3,211	10,477
	상업용부동산임대동향조사	2,659	3,269	5,290	8,996	7,988
	주택가격동향조사	0	2,000	2,197	3,644	4,999
	공시지가/개별지가	4,765	5,369	4,105	2,929	2,633
	상가오피스텔기준시가	1,174	1,175	1,182	1,185	1,200
	기타	6,320	6,890	5,743	3,181	2,562
	<b>소 계</b>	<b>44,583</b>	<b>50,168</b>	<b>50,803</b>	<b>56,251</b>	<b>64,251</b>
부동산 시장 관리 사업	녹색건축사업	0	0	0	7,026	12,547
	정보사업수익	0	0	0	2,748	2,488
	RTMS운영	0	0	0	1,470	1,732
	기타	0	0	0	2,254	2,423
	<b>소 계</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13,498</b>	<b>19,190</b>

자료: 한국감정원

2) 녹색건축사업: 녹색건축물의 인증·검토를 통한 정부정책지원과 부동산 관련 정보의 제공·자문 업무를 수행하는 사업으로, 국가과제인 온실가스 발생 감축을 위한 세제·용적률 등 인센티브를 제공하기 위해 공인기관이 건축물 에너지절약계획서 검토, 친환경주택 성능평가 검토, 결로방지 성능 평가, 건축물 에너지효율등급인증, 녹색건축인증, 장수명주택인증 등을 수행한다.

한국감정원은 2013년에 지방으로 본사이전을 완료함에 따라 대규모 유·무형자산의 투자활동이 없어, 이후 발생한 당기순이익은 주주배당 후 대부분 금융성자산으로 사내유보되고 있다. 그 결과, 2013년에 본사 지방이전에 따른 서울 사옥 매각액(2,328억원) 중 법인세 납부액(390억원)과 배당(391억원), 신규사옥 취득액(851억원) 등을 차감한 잔액이 금융자산화되고, 2014년 이후 당기순이익 중 40% 내외의 배당을 실시한 후의 잔액이 사내유보됨에 따라, 금융성자산은 매년 증가하여 2016년 말에 850억원에 이르고 있다. 한국감정원의 금융성자산은 40% 내외의 배당성향에도 불구하고 2014년 말 646억원 이후 매년 100억원 내외로 증가하였다.

[한국감정원 금융성자산 현황]

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
현금 및 현금성자산	144,984	132,698	34,087	17,160	24,952
단기금융자산	855	5,500	30,500	58,000	60,000
합 계	145,839	138,198	64,587	75,160	84,952

주: 2012년 현금 및 현금성자산은 보상수탁자금을 차감한 잔액임.

자료: 한국감정원

한편, 2016년 말 현재 금융성자산에 포함된 단기금융자산 600억원 중 500억원은 기업은행에 예치한 정기에금이며, 2013년에 최초 50억원 이후 매년 금융성자산 확대에 인하여 2016년 말에는 500억원에 이르고 있다. 한국감정원은 동 정기에금에 대하여 기업은행과 중소기업 대출금리 인하펀드 협약을 체결하여 예금금리 중 일부를 사옥이전지역인 대구, 경북지역 중소기업 대출에 대한 금리감면으로 활용도록 하고 있다. 정부가 대주주인 한국감정원의 여유자금이 주무부처인 국토교통부와 주주인 기획재정부가 아닌 중소기업청의 중소기업 지원정책에 활용되고 있는 것으로 파악된다. 따라서, 한국감정원의 타 소관 부처에 활용되는 금융자산과 향후 당기순이익, 투자계획 등을 고려하여 정부배당을 확대할 필요가 있다.

### 가. 현황

광역 BIS 지원 사업<sup>1)</sup>은 인접하는 지방자치단체 두 곳 이상을 연계하는 버스정보시스템(BIS: Bus Information System) 구축사업비를 보조하여 국가대중교통정보센터(TAGO)와 연계를 통해 전국단위의 버스운행정보 제공을 추진하는 사업이다. 국토교통부는 광역 BIS 지원 사업의 2016년도 예산액 31억 5,000만원을 전액 집행하였다.

#### [광역 BIS 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
광역 BIS 지원	3,150	3,150	0	0	3,150	3,150	0	0

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

총 8구간에 대한 광역 BIS 지원 사업 가운데 6구간에 대한 사업의 실집행이 부진하였음에도 불구하고, 국토교통부는 지방자치단체의 재원 확보 여부 연내집행 가능성을 충분히 검토하지 않고 상반기에 보조금을 전액 교부하였다.

국토교통부는 2016년 예산을 전액 보조하였다. 그런데 지방자치단체의 실집행률을 살펴보면, 임실~순창 0.0%, 평택~아산 21.1%, 여수~순천~광양~보성 65.5%, 화성~용인 28.9%, 대전~계룡 2.6%, 양평~남양주 4.4%로 실적이 저조하였다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 교통체계관리계정 4931-305

[광역 BIS 지원 사업의 실적]

(단위: 백만원, %)

구 간	국 가		지방자치단체					
	예산액		교부액	전년도 이월액	집행액	이월액	불용액	실집행률
	본예산	추경						
임실~순창	111	111	111	0	0	111	0	0.0
강원도	450	450	450	0	450	0	0	100.0
영광~강진	202	202	202	0	202	0	0	100.0
평택~아산	407	407	407	0	86	321	0	21.1
여수~순천 ~광양~보성	795	795	795	0	521	274	0	65.5
화성~용인	429	429	429	0	124	305	0	28.9
대전~계룡	530	530	530	0	14	516	0	2.6
양평~남양주	226	226	226	0	10	216	0	4.4

자료: 국토교통부

임실~순창 광역 BIS 구축 사업은 순창군 의회의 사업추진 보류에 따라 지방비 확보가 지연되어 집행실적이 부진하였고, 화성~용인 광역 BIS 구축 사업은 양평~남양주 광역 BIS 구축 사업은 1차 입찰공고 기간 중 분리발주에 대한 업체 민원제기로 공고가 취소됨에 따라 사업이 지연되었다. 또한, 평택~아산, 여수~순천~광양~보성, 화성~용인, 대전~계룡, 양평~남양주 광역 BIS 구축 사업은 지방비 확보 지연 및 계약 체결 지연 등에 따른 절대공기 부족으로 집행실적이 저조하였다.

[광역 BIS 지원 사업의 추진 경과]

구 간	지방비 확보	사업 발주	사업 계약	사업 착공	사업 준공
임실~순창	2016.12.20.	-	-	-	-
강원도	2016.09.01.	2016.09.28.	2016.12.26	2016.12.26.	2017.09.21. 예정
영광~강진	2016.06.29.	2016.11.08.	2016.12.26	2016.12.29.	2017.09.21. 예정
평택~아산	2016.03.21.	2016.06.21.	2016.07.29	2016.07.29.	2017.01.24.
여수~순천~광양~보성	2016.06.29.	2016.08.16.	2016.10.27	2016.10.27.	2017.05.25. 예정
화성~용인	2015.12.14.	2016.08.31.	2016.10.13	2016.10.13.	2017.04.11.
대전~계룡	2016.05.25.	2016.08.10.	2016.08.25	2016.08.25.	2017.07.20. 예정
양평~남양주	2016.05.27.	2017.03.20.	-	-	-

자료: 국토교통부

한편, 국토교통부는 2016년 3월과 6월 두 차례에 걸쳐 보조금을 전액 보조하였다. 그런데, 국토교통부가 보조금을 최종적으로 교부 완료한 6월 17일 기준으로 임실~순창, 강원도, 영광~강진, 여수~순천~광양~보성은 동 사업 추진을 위한 지방비를 확보하지 못한 상황이었으며, 화성~용인, 대전~계룡, 양평~남양주의 경우 지방비가 미리 확보되었음에도 불구하고 8월 이후에야 발주가 이루어진 것으로 보아 사업의 연내 집행가능성이 낮다는 것을 미리 판단할 수 있었을 것으로 보인다.

[광역 BIS 지원 사업 집행현황]

(단위: 백만원)

지급일	지급건명	지급대상	지급액
2016. 3. 31.	2016년도 광역 BIS 지원 제1차 교부	대전광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도	1,575
2016. 6. 17.	2016년도 광역 BIS 지원 제2차 교부	대전광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도	1,575

자료: 국토교통부

결국, 국토교통부가 2016년 상반기에 보조금을 전액 집행한 것은 지방비 부담능력 유무, 사전 행정절차 이행 여부, 연내 집행가능성 등에 대한 엄격한 사전 검토를 통해 보조금의 이월이 최소화되도록 규정하고 있는 「2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」의 취지에 부합하지 않는다.

따라서, 국토교통부는 향후 광역 BIS 지원 사업별 진행상황을 면밀히 검토하여 보조금을 교부함으로써 보조금의 이월이 최소화될 수 있도록 할 필요가 있다.

### 가. 현 황

대중교통 현황조사 및 시책평가 사업<sup>1)</sup>은 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 근거하여 대중교통현황조사, 대중교통시책평가, 대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시하는 사업으로, 대중교통체계구축지원 사업의 내역사업이다. 국토교통부는 대중교통 현황조사 및 시책평가 사업의 2016년도 예산현액 12억 5,500만원 중 10억 8,300만원을 집행하고 1,500만원을 다음 연도로 이월하였으며, 1억 5,700만원을 불용하였다.

#### [대중교통체계 구축지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
대중교통체계 구축지원	2,035	2,035	316	0	2,351	2,140	15	196
대중교통현황조사 및 시책평가	1,026	1,026	229	0	1,255	1,083	15	157

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국토교통부는 대중교통현황조사 및 시책평가 사업 추진 과정에서 포상금을 연례적으로 이월하였다.

그동안 국토교통부는 동 사업의 연례적 이월로 국회로부터 수차례 지적을 받은 바 있다. 이에 국토교통부는 2016년 대중교통현황조사, 대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스 평가 용역 발주를 앞당겨 연도 내에 용역비를 집행하는 성과를 거두었다.

그러나 여전히 국토교통부는 2016년 대중교통운영자 경영 및 서비스 평가를 실시한 후 평가결과가 우수한 대중교통운영자에 대한 포상금 1,500만원을 이월하여 2017년 초에

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 교통체계관리계정 4931-301

집행하였다.<sup>2)</sup> 2015년에도 대중교통시책평가를 실시한 후 평가결과가 우수한 지방자치단체에 대한 포상금 1,500만원을 이월하여 2016년 초에 집행한 바 있었다.

[2016년 전년도 이월 포상금 집행내역]

(단위: 백만원)

지급대상	지급사유	지급액
서울특별시	2015년 대중교통 시책평가 최우수 지자체 포상	3
수원시	2015년 대중교통 시책평가 최우수 지자체 포상	3
창원시	2015년 대중교통 시책평가 최우수 지자체 포상	3
안동시	2015년 대중교통 시책평가 최우수 지자체 포상	3
예천군	2015년 대중교통 시책평가 최우수 지자체 포상	3
합 계		15

자료: 국토교통부

국토교통부는 포상금의 연례적 이월이 발생하는 사유에 대하여 대중교통현황조사 및 시책평가 결과가 연말에 도출되고, 그 결과를 바탕으로 포상을 실시하기 위한 추가적인 행정처리 기간이 소요되기 때문이라는 입장이다. 그러나, 이와 같이 예산을 연례적으로 이월하여 집행하는 것은 회계연도의 독립 원칙을 규정하고 있는 「국가재정법」 제3조의 취지에 부합하지 않는다. 국토교통부는 향후 포상금을 새로운 회계연도의 예산을 통해 집행하도록 순기를 조정하여 불필요한 이월 발생을 방지할 필요가 있을 것으로 보인다.

2) 국토교통부는 대중교통현황조사를 매년 실시하고 있으며, 대중교통운영자 경영 및 서비스 평가와 대중교통시책평가를 격년으로 실시하고 있다. 2015년에는 지방자치단체를 대상으로 대중교통시책평가를 실시하였고, 2016년에는 대중교통운영자를 대상으로 대중교통운영자 경영 및 서비스 평가를 실시하였다.

### 가. 현황

택시산업지원 사업<sup>1)</sup>은 택시보상감차 사업, CNG 택시 개조지원 사업, 택시 운행정보 관리시스템 구축 사업 등으로 구성된다.

택시감차보상 사업은 택시 총량조사를 통해 사업구역별 감차계획을 수립하고, 「택시 운송사업의 발전에 관한 법률」<sup>2)</sup>에 따라 국가 및 지방자치단체가 감차에 대한 보상<sup>3)</sup>을 실시하는 사업이다. 국토교통부는 택시보상감차 사업의 2016년도 예산액 85억 8,500만원 중 50억 7,800만원을 집행하고 35억 700만원을 불용하였다.

한편, CNG 택시 개조지원 사업은 택시연료의 다양화를 통한 LPG 가격의 안정화를 위하여 CNG 택시의 개조를 지원<sup>4)</sup>하는 사업이다. 국토교통부는 CNG 택시 개조지원 사업의 2016년도 예산액 1억 1,400만원을 전액 집행하였다.

[택시산업지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
택시산업지원	9,900	9,900	0	0	9,900	6,393	0	3,507
택시감차보상	8,585	8,585	0	0	8,585	5,078	0	3,507
CNG택시개조지원	114	114	0	0	114	114	0	0

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

- 1) 예산코드: 교통시설특별회계 교통체계관리계정 4931-316
- 2) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제7조(재정 지원) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 택시운송사업의 발전을 위하여 택시운송사업자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 필요한 자금의 전부 또는 일부를 보조 또는 융자할 수 있다.
  2. 제9조에 따른 사업구역별 택시 총량을 초과한 차량의 감차 사업
  - ② 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자금의 전부 또는 일부를 시·도에 지원할 수 있다.
    1. 시·도가 제1항에 따라 택시운송사업자에게 보조한 자금. 다만, 제1항제4호에 따른 시설·장비의 운영 사업에 보조한 자금은 제외한다.
- 3) 매칭구조: 1,300만원 (국비 390만원, 지방비 910만원, 사업자 출연금은 지역별 상이)
- 4) 매칭구조: 480만원 (국비 144만원, 지방비 144만원, 자부담 192만원)

## 나. 분석의견

첫째, 택시산업지원 사업을 교통시설특별회계로 운영할 법적근거가 미흡하므로, 향후 예산 편성 시 동 사업을 일반회계로 이관할 필요가 있다.

「교통시설특별회계법」에서는 교통시설특별회계 교통체계관리계정<sup>5)</sup>의 세출을 대중교통수단의 고급화·다양화를 위한 자금의 보조·융자 등으로 규정<sup>6)</sup>하고 있다.

그런데, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에서는 대중교통수단을 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 노선버스, 철도차량으로 정의하고 있으므로, 대중교통수단과 무관한 교통수단인 택시사업을 지원하기 위한 동 사업을 교통시설특별회계 교통체계관리계정으로 운영하는 것은 적절하지 않다.

따라서, 국토교통부는 향후 예산 편성시 동 사업을 일반회계로 이관할 필요가 있다.

둘째, 국토교통부는 택시감차보상 사업의 실행 실적 개선할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

지방자치단체는 2016년 택시감차 보상 사업의 예산 85억 8,500만원 중 50억 7,800만 원을 교부받아 31억 9,500만원을 집행하였으며, 실행률은 37.2%로 나타났다.

5) 「교통시설특별회계법」

제3조(계정의 구분 및 관리·운영) ① 교통시설특별회계(이하 "회계"라 한다)는 도로계정, 철도계정, 교통체계관리계정, 공항계정 및 항만계정으로 구분한다.

6) 「교통시설특별회계법」

제5조의2(교통체계관리계정의 세입 및 세출) ② 교통체계관리계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 도시철도 기반시설의 건설·개량·관리 및 시설장비 현대화에 필요한 경비
2. 도시철도의 건설·운영을 위한 자금의 보조·융자
3. 도시철도 기반시설의 건설·개량 및 시설장비 현대화를 위한 「한국철도시설공단법」에 따른 한국철도시설공단 등에 대한 출연·보조 및 융자
4. 도시철도의 건설·운영 등과 관련한 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
5. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대중교통수단의 고급화·다양화를 위한 자금의 보조·융자
6. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 대중교통시설의 확충·개선을 위한 자금의 보조·융자
7. 대중교통의 육성 및 이용 촉진을 위한 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
8. 「지속가능 교통물류 발전법」 제50조에 따른 지속가능 교통물류체계 개선사업의 지원
9. 제1항제3호·제5호·제6호 및 제10조에 따른 예수금, 차관 및 차입금의 원리금 상환
10. 법률 제7601호 부산교통공단법 폐지법률 부칙 제4조에 따라 국가가 인수한 부산교통공단 채무에 대한 원리금 상환
11. 그 밖에 계정의 운영에 필요한 경비

[택시감차 보상 사업 실집행 실적]

(단위: 백만원, %)

내역사업	국 가		지방자치단체					
	예산액		교부액	전년도 이월액	집행액	이월액	불용액	실집행률
	본예산	추경						
택시감차 보상	8,585	8,585	5,078	0	3,195	0	1,883	37.2

자료: 국토교통부

이와 같이 2016년 동 사업의 실집행 실적이 저조한 사유는 예산의 과다계상에 따른 것으로 보인다. 2016년까지 동 사업 예산은 택시 전체 과잉공급 물량에서 감차기간 전체로 나눈 연평균 감차대상을 기준으로 편성하였다. 그러나, 택시감차 보상 사업은 지방자치단체가 사업구역별 택시 적정 공급 규모를 산정하여 택시의 과잉공급 여부를 판단한 후, 감차위원회가 감차계획을 수립하여 연도별 감차를 시행하는 절차를 거쳐 집행된다는 점을 고려할 때<sup>7)</sup>, 2016년까지의 예산편성 방식은 감차계획이 수립되지 않은 지방자치단체의 감차보상 비용까지 포함하여 예산을 계상한 것이다.

[택시감차 지원 사업 예산편성 근거]

(단위: 백만원)

회계연도	예산액	편성근거
2015	16,000	과잉공급 물량(약 4.2만대)의 10분의 1(감차기간: 10년) ≍ 4,100대
2016	8,585	과잉공급 물량(약 4.2만대)의 20분의 1(감차기간: 20년) ≍ 2,201대
2017	6,077	당해연도 지방자치단체 감차계획 고시물량 + 추정 ≍ 1,500대

주: 감차기간은 당초 10년이었으나, 2015년 9월 「택시발전법 시행령」의 개정에 따라 20년으로 연장됨.

자료: 국토교통부

7) 「택시발전법 시행령」

제9조(사업구역별 택시 총량의 산정 등) ① 시·도지사는 택시운송사업의 건전한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 택시의 적정 공급 규모에 관한 실태조사를 실시하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항의 실태조사 결과와 다음 각 호의 사항을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 사업구역(이하 “사업구역”이라 한다)별로 택시의 적정 공급 규모(이하 “사업구역별 택시 총량”이라 한다)를 산정하여야 한다.

제11조(감차계획의 수립 및 시행 등) ① 제10조제1항제3호의 사업구역을 관할하는 시·도지사는 소속 시장·군수의 의견을 들어 다음 각 호의 사항을 포함한 사업구역별 감차계획을 수립하고 시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사와 소속 시장·군수는 택시운송사업자의 감차보상금 산정 등 감차에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원, 택시운송사업자, 전문가 등으로 구성된 감차위원회를 둔다.

1. 과잉 공급 규모
2. 연도별 감차 규모
3. 감차보상금의 수준
4. 연도별 감차소요 금액
5. 연도별 감차재원 규모
6. 기타 감차계획에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

실제로, 지방자치단체가 2016년 감차를 계획한 택시는 1,095대였으나, 2016년도 예산은 2,201대를 기준으로 편성되었다.

[택시감차 지원 사업 계획 대비 실적]

(단위: 대)

연도	전체 감차계획				당해연도 감차목표				당해연도 감차실적		
	합계	법인	개인	구분 없음	합계	법인	개인	구분 없음	합계	법인	개인
2015	3,315	1,779	840	696	300	149	102	49	187	123	64
2016	24,510	6,481	9,088	8,941	1,106	800	189	117	819	646	173

주: 연말 기준  
자료: 국토교통부

한편, 국토교통부는 2017년 예산은 당해연도 감차계획 물량을 기준으로 편성하였기 때문에 실적행 실적이 개선될 것이라는 입장이다.

그러나, 감차계획 물량을 기준으로 예산을 편성하여 실적행 부진의 원인이 일부 개선될 것으로 전망된다 하더라도, 적절한 감차계획의 수립이 전제가 되어야 한다. 특히, 개인 택시 감차계획의 경우 감차수요를 과다하게 책정할 수 있는 소지가 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

「택시 자율감차 시행에 관한 기준」<sup>8)</sup>에서는 업종별 감차규모를 사업구역별 감차위원회에서 자율적으로 정하되, 상호 합의에 이르지 못할 경우에는 감차규모를 업종별 택시 면허대수의 비율로 나누어 정하도록 규정하고 있어 법인사업자와 개인사업자의 특수성을 전혀 반영하지 않고 있다.

그러나, 택시 감차는 법인사업자에게 사업장이 보유하고 있는 유희택시의 구조조정 수단으로서의 의미를 갖는 반면, 개인사업자에게는 해당 산업으로부터의 이탈을 의미하므로 적절한 보상에 따른 감차유인은 개인사업자에게 상대적으로 더 작게 작용할 가능성이 있다.

실제로, 2016년 전체 감차기간 감차계획에 따르면, 법인사업자와 개인사업자의 감차 규모를 각각 6,481대와 9,088대로 수립하여 개인사업자의 감차규모를 더 크게 계획하였으

8) 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」 제4조(감차규모의 산정 및 배분) ④ 업종별 감차규모는 사업구역별 감차위원회에서 자율적으로 정하되, 상호 합의에 이르지 못할 경우에는 감차규모를 업종별 택시 면허대수의 비율로 나누어 정한다(소수점 첫째 자리에서 반올림한다).

나, 실제 감차실적을 살펴보면 2015년 법인사업자와 개인사업자는 각각 123대와 64대를 감차하였으며, 2016년에도 각각 646대와 173대를 감차하여 개인사업자의 감차실적이 더 저조한 것으로 나타났다.

따라서, 국토교통부는 감차규모 산정기준의 적정성을 재점검하여 예산 과다편성에 따른 실집행 실적 부진을 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

**셋째, 국토교통부는 2013년부터 2015년까지 전라북도에 교부한 보조금 집행잔액의 반환을 2016년까지도 완료하지 않았다.**

전라북도는 택시감차 보상 사업을 통해 2013년 ~ 2015년 동안 21억 3,500만원의 보조금을 교부받았으며, 3년간 총 7억 2,300만원의 반환금이 발생하였으나, 이에 대한 반환이 2016년도까지 이루어지지 않았으며<sup>9)</sup>, 2017년 5월에서야 해당 반환금에 대한 정산이 완료되었다. 국토교통부는 이와 같은 보조금 정산의 지연이 재발하지 않도록 주의할 필요가 있으며, 향후에는 보조금 집행잔액 정산이 적시에 이루어질 수 있도록 지방자치단체를 독려하는 등 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있을 것으로 보인다.

[택시감차보상 사업 자치단체 보조금 미반환 현황]

(단위: 백만원)

사업명	지방자치단체	사업연도	교부액	반환금
택시감차 보상사업	전라북도	2013	710	203
		2014	918	243
		2015	507	277
합 계			6,435	723

자료: 국토교통부

**넷째, CNG택시 개조의 수요 부족으로 CNG택시 개조의 성과가 연쇄적으로 부진하였으므로, 향후 사업의 지속 여부를 재검토할 필요가 있다.**

지방자치단체는 2016년 CNG 택시 개조지원 사업의 예산 1억 4,400만원을 전액 교부받아 700만원을 집행하였으며, 실집행률은 4.9%로 나타났다.

9) 2017년 5월 해당 반환금에 대한 정산이 완료되었다.

[CNG 택시 개조지원 사업 실적집행 실적]

(단위: 백만원, %)

내역사업	국 가		지방자치단체					
	예산액		교부액	전년도 이월액	집행액	이월액	불용액	실집행률
	본예산	추경						
CNG 택시 개조지원	144	144	144	0	7	0	137	4.9

자료: 국토교통부

동 사업의 실적집행 부진으로 택시연료를 다양화하려는 동 사업의 목적을 달성하지 못하였다. 동 사업의 성과는 최근 3년간 연례적으로 부진하였는데, CNG 택시 개조 실적은 2014년 54대로 목표(448대) 대비 12%, 2015년 58대로 목표(500대) 대비 12%, 2016년 5대로 목표(100대) 대비 5%에 불과하였다. 따라서, 향후 LPG 가격의 추이와 CNG 택시에 대한 수요 발생 가능성 등을 종합적으로 고려하여 사업의 지속 여부를 원점에서 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 가. 현황

교통약자이동편의증진 사업<sup>1)</sup>은 저상버스 도입보조 사업, 교통약자 이동편의 실태조사 사업, 특별교통수단 도입보조 사업 등으로 구성된다.

저상버스 도입보조 사업은 「교통약자의 이동편의 증진법」<sup>2)</sup>에 근거하여 저상버스를 신규로 도입한 노선버스 운송사업자에게 보조금을 지급<sup>3)</sup>하는 사업이다. 국토교통부는 저상버스 도입보조 사업의 2016년도 예산액 340억원 중 339억 9,500만원을 집행하고, 500만 원을 불용하였다.

한편, 특별교통수단 도입보조 사업은 「교통약자의 이동편의 증진법」<sup>4)</sup>에 근거하여 휠체어 탑승설비 등을 장착한 차량인 특별교통수단 도입비용을 지원<sup>5)</sup>함으로써 버스·지하철 등 대중교통의 이용이 어려운 중증장애인 등의 이동권을 보장하는 사업이다. 국토교통부는 특별교통수단 도입보조 사업의 2016년도 예산액 52억 2,800만원을 전액 집행하였다.

[교통약자이동편의증진 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
교통약자이동편의증진	40,350	40,350	183	0	40,533	40,286	144	103
저상버스도입보조	34,000	34,000	0	0	34,000	33,995	0	5
특별교통수단도입보조	5,228	5,228	0	0	5,228	5,228	0	0

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 교통체계관리계정 4932-301

2) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제14조(노선버스의 이용 보장 등) ④ 국가와 지방자치단체는 제3항에 따라 저상버스등을 도입할 경우 노선버스 운송사업자에게 예산의 범위에서 재정지원을 하여야 한다. 이 경우 국가와 지방자치단체의 부담비율은 교통약자의 인구현황과 국가 및 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

3) 국고보조율: 서울특별시 40%, 그 밖의 지방자치단체 50%

4) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제16조(특별교통수단의 운행 등) ⑥ 국가 또는 도(道)는 제1항에 따른 특별교통수단의 확보 또는 제2항에 따른 이동지원센터의 설치에 소요되는 자금의 일부를 지원할 수 있다.

5) 국고보조율: 서울특별시 40%, 그 밖의 지방자치단체 50%

## 나. 분석의견

첫째, 「제2차 교통약자이동편의증진계획(2012~2016)」의 부실한 계획 수립과 이행 노력 부족으로 저상버스 도입 실적이 저조하였다.

국토교통부는 2012년~2016년까지 저상버스를 9,594대 도입하여 저상버스 보급률을 41.5% 수준까지 달성하겠다는 목표를 반영한 「제2차 교통약자이동편의증진계획」(이하 “제2차 계획”)을 고시(2012. 3.)하였으나, 해당 기간 실제 저상버스 도입은 3,621대 수준에 불과하여 2016년 말 기준 저상버스 보급률은 19.0%에 불과한 실정이다.

[제2차 계획(2012~2016년) 저상버스 도입목표 및 실적 비교]

(단위: 대, 억원)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	합 계
대수	목표	903	1,412	1,847	2,412	3,020	9,594
	실적	821	618	688	725	769	3,621
국고 지원금	목표	420	673	881	1,150	1,441	4,565
	실적	381	282	316	340	340	1,659

자료: 국토교통부

이와 같이 저상버스의 도입 실적이 저조한 이유는 부실한 계획의 수립 및 이행 노력의 부족에 따른 것으로 판단된다.

국토교통부는 지방자치단체의 저상버스 도입 매칭 예산 확보 부족에 따른 국비 지원의 실질적 규모 부족으로 저상버스 도입 실적이 저조하였다는 입장이나, 「교통약자의 이동편의 증진법」<sup>6)</sup>에서 기본계획 수립 시 시·도지사 의견을 청취하도록 규정하고 있으므로 제2차 계획 수립 당시 지방자치단체의 재원 확보 가능성을 충분히 검토할 여지가 있었던 것으로 보인다.

6) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제6조(교통약자 이동편의 증진계획의 수립 등) ③ 국토교통부장관은 교통약자 이동편의 증진계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들은 후 「국가통합교통체계효율화법」 제106조에 따른 국가교통위원회(이하 “국가교통위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 수립된 교통약자 이동편의 증진계획을 변경할 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

또한, 국토교통부는 높은 경사, 좁은 도로, 과속방지턱 설치 등 도로환경이 열악한 지방 중소도시의 경우 대형에 한하여 생산·보급되고 있는 국내 저상버스의 보급이 어렵다는 점을 감안하여 제2차 계획 기간 중 중형 저상버스 개발을 통한 전 지역의 저상버스 보급 확대를 추진하겠다는 입장을 밝혔으나, 2차 계획 기간 중 중형 저상버스 도입을 위한 표준모델 개발 연구가 완료되지 않아 중형 저상버스의 개발 및 보급이 제3차 계획의 추진 과제로 미루었다.<sup>7)</sup>

그 밖에도 국토교통부는 저상버스 도입 제약요인으로 지적되고 있는 저상버스 유지관리비용 부담 문제<sup>8)</sup>, 차량 대·폐차 시 사업자의 손실 발생<sup>9)</sup> 등에 대한 뚜렷한 대응방안을 마련하지 못하였다.<sup>10)</sup>

**둘째, 국토교통부는 향후 제3차 계획에 따른 목표 달성을 위하여 저상버스 도입 제약요인에 대한 개선책을 마련하는 등의 노력을 강화할 필요가 있다.**

국토교통부는 2017년 2월 「제3차 교통약자이동편의증진계획」을 고시하였다. 제3차 계획에는 2017~2021년 저상버스 12,176대를 도입하여 저상버스 보급률을 42.0%까지 상향하겠다는 목표가 반영되어 있다.

7) 2017년 중형 저상버스 시범운영 및 R&D 과제 완료, 2018년 양산화 준비, 2019년 보급

8) 국토교통부는 저상버스가 일반 CNG 버스에 비해 일부 비용이 높게 책정되나, 전체적으로 큰 차이가 없다는 입장이다. 그러나, 경유버스와 비교하면, 저상버스의 유지관리비용 부담이 더 크다. 한국운수산업연구원에 따르면, 저상버스 대부분은 CNG 차량으로 정비비가 경유버스에 비해 과다하게 소요되어 업계의 부담으로 작용하고 있다. 주요부품 가격의 경우 CNG 버스 차량부품이 경유버스에 비해 4~12배 이상 높은 것으로 나타나고 있다. 이와 관련하여, 경기도, 충청북도, 전라남도 등 일부 지방자치단체도 저상버스의 높은 유지관리비용이 저상버스 도입의 제약요인이라는 의견을 제시한 바 있다.

9) 한국운수산업연구원에 따르면, 저상버스는 일반버스에 비해 높은 차량가격에도 불구하고, 감가상각률이 높고 중고차 구매자가 제한되어 대·폐차 시 비용 부담이 크다.

10) 정부는 2016년 6월 「미세먼지 특별대책」의 일환으로 CNG 버스 연료보조금을 지급 결정하였으며, 이에 따라 「여객자동차 운수사업법」 개정을 통하여 CNG 버스에 대한 연료보조금 지급근거를 마련하였다. 그러나, 아직 연료보조금 지급요율과 과세액 보조비율을 포함한 시행규칙이 마련되지 못한 상태이다.

[제3차 계획(2017~2021년) 저상버스 도입목표]

(단위: 대, %)

구 분		2017	2018	2019	2020	2021	합 계
대수	도입	698	2,894	2,791	2,806	2,987	12,176
	폐차	498	878	773	561	735	3,445
보급률		19.0	25.0	30.0	36.0	42.0	-

자료: 국토교통부

국토교통부는 2012~2016년 저상버스 도입 추세를 고려하여 제3차 계획의 목표를 산정하였다. 구체적으로, ① 시내버스는 2012~2016년의 추세로 증가하고, ② 2017~2021년 저상버스 대·폐차 시 반드시 저상버스로 전환될 것을 가정하였으며, ③ 일반버스 폐차 시 전환율은 2012~2016년 폐차된 일반버스 중 저상버스 전환율을 반영하고, ④ 2021년까지 신규로 도입되는 차량 중 저상버스로 전환되는 비율은 2012~2016년 전환율을 반영하였다. 이와 관련하여 국토교통부는 저상버스 도입 계획의 실효성을 제고하기 위하여 실행 가능한 목표를 산정하였다는 입장이다.<sup>11)</sup>

그러나, 저상버스 유지관리비용 부담 및 차량 대·폐차에 따른 사업자의 손실 발생 등 저상버스 도입 제약요인에 대한 개선책이 미비한 상황에서 대·폐차 저상버스가 반드시 저상버스로 전환되는 것을 가정하여 목표를 산정하는 등 제3차 계획의 실현 가능성을 저해하는 요소가 여전히 남아있는 것으로 보인다. 또한, 중형 저상버스의 개발이 지연될 경우 중형 시내버스의 저상버스로의 대체가 불가능하여 도로환경이 열악한 지방자치단체의 저상버스 보급이 제한될 수 있다.

따라서, 향후 국토교통부는 제3차 계획의 목표 달성을 위하여 저상버스 도입 제약 요인에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 저상버스 보조지원 사업 집행 과정에서 보조금 관리가 소홀하였으므로, 향후 보조금 관리의 적정성을 제고할 필요가 있다.

11) 이와 같은 방식에 따라 도출되는 예측 보급률은 36.6% 수준이며, 국토교통부와 지방자치단체의 정책적 의지를 반영하여 목표치를 42.0%로 설정하였다.

감사원에 따르면, 2010~2015년 16개 광역자치단체 관할 53개 기초자치단체에서 노선버스 운송사업자가 저상버스를 담보로 대출을 받거나 저상버스를 할부로 구입하기 위하여 승인 없이 저상버스 3,970대 중 1,815대에 대하여 1,137.5억원의 저당권을 설정하고, 7개 광역자치단체 관할 9개 기초자치단체에서 14개 노선버스 운송사업자가 교부 받은 보조금 128.4억원을 목적 외로 사용하는 등 「보조금 관리에 관한 법률」 및 같은 법 시행령<sup>12)</sup> 위반 사실이 적발되었다.<sup>13)</sup> 국토교통부는 향후 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

**넷째, 특별교통수단의 보급 실적은 2차 계획의 목표를 초과하였으나, 여전히 5개 광역지방자치단체의 특별교통수단 보급이 법정기준에 미달하고 있다.**

「교통약자의 이동편의 증진법」 및 같은 법 시행규칙에 따르면, 시장이나 군수는 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동편의를 위하여 제1급 및 제2급 장애인 200명당 1대 이상의 특별교통수단을 운행하여야 한다.<sup>14)</sup>

국토교통부는 2차 계획 기간 특별교통수단을 추가 확보하여 법정기준을 100% 달성하겠다는 목표를 설정하였으며, 2016년 기준 특별교통수단 보급률을 전국 평균 103.3%까지 확보하여 당초 목표치를 초과 달성하는 성과를 거두었다. 그러나, 지방자치단체별로는 여전히 5개 지방자치단체의 특별교통수단 보급이 법정기준에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

12) 「보조금 관리에 관한 법률」

제22조(용도 외 사용 금지) ② 간접보조사업자는 법령과 간접보조금의 교부 목적에 따라 선량한 관리자의 주의로 간접보조사업을 수행하여야 하며 그 간접보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

제35조(재산 처분의 제한) ③ 보조사업자 또는 간접보조사업자는 해당 보조사업을 완료한 후에도 중앙관서의 장의 승인 없이 중요재산에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받지 아니하고도 다음 각 호의 행위를 할 수 있다.

1. 보조금의 교부 목적에 위배되는 용도에 사용 2. 양도, 교환, 대여 3. 담보의 제공

13) 감사원, 「건설·환경 국고보조금 관리 및 집행실태 감사보고서」, 2016. 2.

14) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제16조(특별교통수단의 운행 등) ① 시장이나 군수는 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동편의를 위하여 국토교통부령으로 정하는 대수 이상의 특별교통수단을 운행하여야 한다.

「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」

제5조(특별교통수단의 운행 대수) ① 법 제16조제1항에서 "국토교통부령으로 정하는 대수"란 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 제1급 및 제2급 장애인 200명당 1대를 말한다.

[2016년 전국 특별교통수단 도입 현황]

(단위: 명, 대, %)

구분	1,2급 장애인 수	법정 기준대수	운영대수	보급률	과부족
서울특별시	86,241	431	437	101.4	-
부산광역시	36,317	182	201	110.4	-
대구광역시	25,518	128	128	100.0	-
인천광역시	27,765	139	140	100.7	-
광주광역시	15,195	76	97	127.6	-
대전광역시	15,661	78	82	105.1	-
울산광역시	9,937	50	51	102.0	-
세종특별자치시	2,038	10	10	100.0	-
경기도	113,423	578	651	112.6	-
강원도	20,655	103	98	95.1	5
충청북도	22,972	115	112	97.4	3
충청남도	26,409	131	100	76.3	31
전라북도	26,510	134	139	103.7	-
전라남도	29,138	146	100	68.5	46
경상북도	35,895	179	115	64.2	64
경상남도	42,243	211	319	151.2	-
제주도	7,742	39	40	102.6	-
합 계	543,659	2,730	2,820	103.3	-

자료: 국토교통부

법정기준 이상의 특별교통수단 운영은 「교통약자의 이동편의 증진법」 및 동법 시행규칙에 따른 지방자치단체의 의무사항이므로, 국토교통부는 해당 지방자치단체에 국고보조금을 우선 배분하되 해당 지방자치단체가 매칭 지방비를 확보할 수 있도록 독려하는 등 특별교통수단 도입보조 사업의 집행관리를 강화할 필요가 있다.

## 가. 현 황

화물자동차휴게소건설지원 사업<sup>1)</sup>은 「화물자동차 운수사업법」<sup>2)</sup>에 근거하여 화물자동차 운전자에게 편의시설 및 휴식공간을 제공함으로써 화물차 운전자의 근무 여건 개선 및 교통사고 예방 등 안전운행을 확보하기 위한 사업이다. 국토교통부는 화물자동차휴게소건설지원 사업의 2016년도 예산현액 7억 4,700만원 중 4억 1,000만원을 집행하고, 3억 3,700만원을 불용하였다.

## [화물자동차휴게소건설지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
화물자동차휴게소건설지원	860	860	0	△113	747	410	0	337

자료: 국토교통부

동 사업의 2016년도 실집행 실적을 살펴보면, 경상남도 김해의 경우 예산현액 21.1억원 중 16.9억원을 집행하여 실집행률이 79.9%로 나타났으며, 충청남도 서산의 경우 예산현액 11.8억원이 전액 불용되어 실집행률이 0.0%로 나타났다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 일반회계 4032-301

2) 「화물자동차 운수사업법」

제43조(재정지원) ① 국가는 지방자치단체, 사업자단체 또는 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우로서 재정적 지원이 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 소요 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

5. 화물자동차 휴게소의 건설

[화물자동차휴게소건설지원 사업의 실적] (단위: 백만원, %)

사업주체	국 가		지방자치단체						
	예산액		교부액	전년도 이월액	예산현액	집행액	이월액	불용액	실집행률
	본예산	추경							
경남 김해	410	410	410	1,701	2,111	1,687	424	0	79.9
충남 서산	337	337	0	1,183	1,183	0	0	1,183	0.0
합 계	747	747	410	2,884	3,294	1,687	424	1,183	51.2

자료: 국토교통부

나. 분석의견

국토교통부의 「화물자동차 휴게시설 종합계획」 사전검토가 충분하지 않아 당초 계획되었던 3건의 화물자동차 휴게소 건설 사업 가운데 2건의 사업이 무산되거나 무산이 유력할 것으로 전망되는 등 사업성고가 저조하였다.

국토교통부는 2014년 “화물자동차 휴게시설 종합계획 수립 연구용역”<sup>3)</sup>을 추진하여 2015년 1월 「화물자동차 휴게시설 확충 종합계획」(이하 “종합계획”)을 고시하였다. 종합계획에 따르면, 국토교통부는 2015~2019년 종합계획 기간에 경상남도 김해시, 충청남도 서산시, 충청남도 당진시 3개소에 화물자동차 휴게소를 건설하는 한편, 2024년까지 2개소, 2025년 이후 12개소를 추가로 건설할 계획이다.

그러나, 2019년까지 건설 계획이었던 화물자동차 휴게소 3개소 중 2개소에 대한 사업이 무산되었거나 무산될 것이 유력한 것으로 전망된다. 충청남도 당진시의 경우 최근 충남권 개발로 인한 지가 급등으로 사업 추진이 여의치 않아 사업을 보류하고 있으며, 사업이 무산될 가능성이 큰 상황이다.

3) 화물자동차 휴게시설 종합계획 수립 연구용역  
 - 용역기간: 2014. 6. 25.~ 2014. 12. 21.  
 - 계약금액: 50,950,000원  
 - 수행기관: 한국교통연구원

[화물자동차 휴게시설 확충 종합계획에 따른 거점형 화물자동차 휴게소 건설계획]

구 분	연 도	내 용
단기 계획	~ 2019년	충청권, 영남권 등 2개 권역 3개소 건설 - 충청권: 서산, 당진 - 영남권: 김해 ※ 서산: 사업 취소, 당진: 사업 보류
중기 계획	~ 2024년	수도권, 충청권 등 2개 권역에 2개소 건설 - 수도권: 서울 - 충청권: 청주
장기 계획	2025년 ~	수도권, 충청권, 영남권 등 3개 권역에 12개소 건설 - 수도권: 서울, 이천, 수원, 안산, 시흥, 용인, 평택, 화성 - 충청권: 대전, 천안, 아산 - 영남권: 양산

자료: 국토교통부

또한, 충청남도 서산시의 경우 2014년 유가폭락 등 경기불황으로 민간사업자들이 사업공모에 참여하지 않게 되면서 사업 폐지가 결정되었다. 국토교통부에 따르면, 당초 서산시는 대산공단 주변 화물차 주차난 해소를 위하여 화물자동차 휴게소 사업계획을 수립(2013. 8.)하고 타당성조사(2014. 2.)를 거쳐 사업자를 공모하였다. 그러나, 2014년 유가폭락 등 경기불황으로 민간사업자들이 사업공모에 참여하지 않아 민간투자유치가 이루어지지 않았으며, 이에 사업추진방식을 정부고시사업에서 민간사업자제안방식으로 변경(2015. 6.)하였으나 경제적 타당성이 부족(B/C 0.66, AHP 0.423)한 것으로 검토되어 사업제안자가 사업을 포기(2016. 8.)하게 되면서 최종적으로 사업폐지가 결정되었다(2016. 9.).

국토교통부는 2012년 신규사업까지는 민간투자를 포함한 총사업비의 30%를 국가가 보조하였으나, 2013년 신규사업부터는 민간투자를 제외한 총사업비의 30%를 국가가 보조함에 따라 지방자치단체의 사업 추진이 저조하다는 입장이다.

그러나, 2014년 2월 타당성 조사를 거쳐 민간 사업자를 공모(2014.10.)하고 있던 충청남도 서산시가 화물차 휴게시설 종합계획이 고시(2015. 1.)되기까지 민간 사업자를 선정하지 못하고 있었다는 점을 국토교통부가 보다 신중하고 면밀히 검토하였다면 사업추진의 어려움을 미리 예상할 수 있었다는 점을 고려할 때, 사업성과가 저조한 원인을 국고보조

규모의 축소로만 한정하는 것은 타당하지 않으며, 종합계획에 대한 사전검토가 충분하게 이루어지지 않은 측면이 있다고 보인다.

동 사업의 성과가 저조할 경우 화물차 교통사고 예방, 운전자의 근로 여건 개선 등을 도모하려는 이 사업의 목적을 달성할 수 없을 것이므로, 국토교통부는 향후 종합계획을 원점에서 재검토하는 한편, 필요하다면 「화물자동차 운수사업법」 제46조의2제3항<sup>4)</sup> 및 같은 법 시행규칙 제43조의2제2항<sup>5)</sup>에 따라 화물자동차휴게소의 연도별·지역별 배치에 관한 사항을 변경하기 위한 관계기관과의 협의를 조속히 실시하는 등 사업 성과 제고를 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

---

4) 「화물자동차 운수사업법」 제46조의2(화물자동차 휴게소의 확충) ③ 국토교통부장관은 휴게소 종합계획을 수립하거나 국토교통부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

5) 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」 제43조의2(화물자동차 휴게소의 확충) ② 법 제46조의2제3항에서 "국토교통부령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 화물자동차 휴게소의 계획적 공급에 관한 사항
2. 화물자동차 휴게소의 연도별·지역별 배치에 관한 사항

### 가. 현 황

자동차안전도평가 사업은 국내에 시판되는 신차에 대한 안전도평가, 소비자 요구사항 부응 및 안전도평가 제도 개선을 위한 제도연구 등을 추진하는 자동차안전도강화<sup>1)</sup> 사업의 내역사업으로, 위탁집행형 준정부기관인 교통안전공단<sup>2)</sup>이 정부 출연금을 받아 수행하고 있으며, 국토교통부는 2016년도 예산액 27억 5,000만원을 전액 집행하였다.

[자동차안전도평가 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
자동차안전도강화	10,591	10,591	0	0	10,591	10,518	0	73
자동차안전도평가	2,750	2,750	0	0	2,750	2,750	0	0

자료: 국토교통부

교통안전공단은 동 내역사업 출연금을 통하여 자동차 안전도 평가 중 충돌시험, 전복 시험 및 좌석안전성 시험 등에 필요한 모형, 측정장치 및 배터리 등의 소모품을 구입하고 있다.

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

- 1) 예산코드: 일반회계 4634-302
- 2) 자동차 안전을 위한 각종 검사·평가 및 교통안전관리에 관련된 조사연구 등의 업무를 수행하고 있는 공공기관이다.

## 나. 분석의견

2016년도 동 내역사업 소모품 집행내역을 살펴보면, 연도말 예산을 활용하여 다음연도에 사용할 물품을 구입한 측면이 있어, 향후 개선될 필요가 있다.

2016년도 동 내역사업 월별 소모품 집행 현황을 살펴보면, 총 소모품 집행액 5억 2,300만원 중 1~9월 동안 6,600만원(전체 대비 12.6%)이 집행되었고, 10월 이후로 전체 금액 대비 87.4%인 4억 5,700만원이 집행되었으며, 특히 2016년 12월 소모품 구입에 집행된 금액은 3억 2,200만원으로 전체 소모품 구입비 대비 61.6%를 차지하고 있다.

[2016년도 자동차안전도평가사업 월별 소모품 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

월	집행금액(A)	전체 대비 비율(A/B)	누적비율
1~9월	66	12.6	12.6
10월	37	7.1	19.7
11월	98	18.7	38.4
12월	322	61.6	100.0
합 계(B)	523	100.0	100.0

주: 교통안전공단 지출내역 중 소모품 포함 항목만 집계  
 자료: 교통안전공단 제출자료를 바탕으로 제작됨

구체적으로 2016년 12월 집행된 동 사업 소모품 구입 사항을 살펴보면, 충돌시험 시 상해치 측정 등을 위하여 반복적으로 사용되는 인체모형, 보행자다리모형 등에 필요한 소모품을 12월 13일부터 12월 27일까지 수의계약<sup>3)</sup>으로 구입하였다.

3) 해당 물품 제조사는 전 세계적으로 미국 Humanetics사 뿐이며, 국내 대행사는 (주)자트 1개 업체로 해당 물품의 생산자 또는 소지자가 1명뿐인 경우로서 다른 물품의 제조 또는 구매로써는 사업목적 달성을 할 수 없는 경우에 해당된다.

[2016년 12월 자동차안전도평가사업 소모품 구입(예시)]

(단위: 백만원)

날짜	적 요	금 액	계약방식
12/22	안전도평가 인체모형 소모품 구매(자트)	206	수의
12/27	안전도평가 보행자다리모형 소모품 구매(자트)	78	수의
12/13	안전도평가 좌석안전성 관련 충돌모의 시험장비 소모품(초고속유압씰링) 구매	5	수의
12/21	안전도평가 충돌구동장비소모품 구매(엔코더)	5	수의
12/21	안전도평가충돌시험용대차소모품구매	5	수의

자료: 교통안전공단 제출자료를 바탕으로 재작성

「국가재정법」 제3조4)에 따른 회계연도 독립의 원칙에 비추어 2016년도 예산은 해당 연도 지출에 충당하는 것이 타당하며, 다음연도에 사용될 소모품을 연도 말에 구매하는 것은 부적절한 면이 있다.

또한, 기획재정부의 「2017년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」<sup>5)</sup>은 다음연도 출연금 예산 편성 시, 특정 사업 수행을 위한 출연금(사업출연금)의 미집행분(집행잔액)과 목적외 사용분을 감액하여 예산을 편성하도록 규정하고 있는데, 2016년 말에 2017년에 필요한 소모품을 구입하는 경우 해당 연도 출연금 미집행분(집행잔액)이 감소하여, 2017년 출연금 예산 규모가 실제 필요분에 비하여 확대되는 문제점이 있다.

교통안전공단은 회계연도 독립의 원칙을 준수하여 구입시기를 변경함으로써 연도 말 다음연도에 사용할 소모품을 구입하는 일이 없도록 할 필요가 있으며, 국토교통부는 이에 대한 관리·감독을 철저히 하여야 한다.

4) 「국가재정법」 제3조

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

5) p. 217

□ 출연금 사업은 이월불용 현황 및 사유 등 집행실적과 출연기관의 보유자산 현황 등을 감안하여 다음년도 예산 편성

○ 일반법령출연금의 경우, 특정 사업 수행을 위한 출연금(사업출연금)의 미집행분과 목적외 사용분을 예산편성에 반영하여 출연금 지출을 절감하고, 출연금을 사업목적 달성에 충실히 사용  
 - 중앙기관의 장은 예산안 요구시 결산 결과 등 자체적으로 실시한 사업출연금 집행 점검의 결과를 첨부  
 - 출연금 관련 사업의 예산안은 사업출연금 집행 점검 결과를 반영하여 미집행분과 목적외 사용분은 제외하고 편성

### 가. 현황

고속도로조사설계 사업<sup>1)</sup>은 국가 간선도로망의 중추적 역할을 하는 고속도로를 계획하고 설계하여 국토 이용의 효율성을 증진하고 국민 생활의 쾌적성을 향상시키는 사업이다. 국토교통부는 고속도로조사설계 사업의 2016년도 예산현액 437억 3,700만원 중 405억 2,300만원을 집행하고, 32억 1,400만원을 불용하였다.

[고속도로조사설계 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
고속도로조사설계	22,190	22,190	21,547	0	43,737	40,523	0	3,214

자료: 국토교통부

### 나. 분석의견

국토교통부는 최근 10년간 개통된 고속도로 13구간의 교통량을 모두 과다예측하였다. 따라서, 향후 고속도로 교통수요예측의 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

최근 10년간 개통된 고속도로의 예측 교통량 대비 실제 교통량은 안성~음성 구간이 72% 수준으로 가장 높게 나타나고 있으며, 나머지 구간은 모두 70% 미만 수준으로 저조하여 교통수요예측 오차가 크게 발생한 것으로 나타나고 있다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 도로계정 1531-301, 1531-302

[최근 10년간 개통한 고속도로의 최근 3년간 예측교통량 대비 실제 교통량]

(단위: 천대/일, %)

사업명	개통 연도	2013			2014			2015			평균 이용률
		예측	실이용	이용률	예측	실이용	이용률	예측	실이용	이용률	
고창~장성	2007	33	15	45.5	34	15	44.1	35	17	48.6	46.1
익산~장수	2007	58	14	24.1	60	14	23.3	61	15	24.6	24.0
청원~상주	2007	47	28	59.6	47	29	61.7	47	31	66.0	62.4
현풍~김천	2007	45	21	46.7	46	23	50.0	47	25	53.2	50.0
무안~광주	2007	36	21	58.3	37	21	56.8	38	23	60.5	58.6
안성~음성	2008	48	31	64.6	50	36	72.0	52	40	76.9	71.3
춘천~동홍천	2009	36	15	41.7	38	16	42.1	39	17	43.6	42.5
당진~대전	2009	41	24	58.5	41	24	58.5	41	26	63.4	60.2
서천~공주	2009	22	14	63.6	22	14	63.6	22	15	68.2	65.2
순천~완주	2011	39	18	46.2	39	18	46.2	40	19	47.5	46.6
영암~순천	2012	37	10	27.0	38	11	28.9	40	12	30.0	28.7
여주~양평	2012	60	6	10.0	61	7	11.5	62	9	14.5	12.0
음성~충주	2014	-	-	-	-	-	-	34	23	67.6	67.6
합 계		502	217	43.2	513	228	44.4	558	272	48.7	45.6

자료: 국토교통부

이에 대하여 국토교통부는 국가교통 데이터베이스가 구축되기 이전<sup>2)</sup>에 교통수요를 예측하여 오차가 발생한 것이라고 설명하고 있으나, 최근 10년간 개통한 모든 고속도로에서 수요가 과다하게 예측되고 있는 것은 고속도로 교통량 수요예측에 있어 낙관적 편향성이 존재하는 것으로 보인다.

이와 같은 수요예측의 낙관적 편향성은 고속도로 이용료의 과소책정으로 고속도로 건설비에 대한 충당을 지연시키고, 한국도로공사의 금융비용 부담의 증가에 따른 재무건전성 악화 요인으로 작용할 수 있으므로 향후 고속도로 교통수요 예측의 신뢰성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 국가교통 DB는 2003년 구축되었다.

## 가. 현황

위험도로 개선 사업<sup>1)</sup>은 협소한 노폭, 급커브 등 도로의 기하구조가 취약하여 대형 교통사고가 우려되는 지점에 대해 도로선형을 개량하여 교통사고 예방을 도모하는 사업이다. 국토교통부는 위험도로 개선 사업의 2016년도 예산액 880억원, 전년도 이월액 262억 4,000만원, 전용감액 46억 8,500만원을 포함한 예산현액 1,095억 5,500만원 중 892억 8,800만원을 집행하였으며, 173억 9,200만원을 이월하고 28억 7,500만원을 불용하였다.

## [위험도로 개선 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
위험도로 개선	88,000	88,000	26,240	△4,685	109,555	89,288	17,392	2,875

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

국토교통부는 다른 사업의 부족 재원을 충당하기 위하여 동 사업 예산을 연례적으로 전용하고 있다.

국토교통부는 동 사업이 최초 시작된 2012년부터 2014년까지 동 사업 예산을 연례적으로 전용하였으며, 이로 인하여 2014회계연도 국회 결산 심사 과정에서 부족한 재원을 충당하기 위한 목적으로 전용하지 않도록 주의하라는 시정요구(주의)를 받은 바 있었다. 이에 국토교통부는 2015년 동 사업을 전용 없이 집행하고 그 결과를 국회에 보고하였다.<sup>2)</sup>

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 도로계정 1740-461

2) 「국회법」

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산 특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

[2012~2016년 위험도로개선 사업 집행실적]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
2012	61,000	0	△10,517	50,483	44,293	87.7	6,016	84
2013	62,700	6,106	△9,670	59,136	40,761	68.9	6,906	11,469
2014	73,876	6,906	△6,326	74,456	62,868	84.4	11,251	336
2015	84,500	11,251	0	95,751	68,953	72.0	26,240	558
2016	88,000	26,240	△4,685	109,555	89,288	81.5	17,392	2,875

자료: 국토교통부

그런데, 국토교통부는 2016년에 다시 동 사업 예산액 46억 8,500만원을 도로구조물기능개선 사업의 공공요금 부족 채원과 과적단속운영 사업의 배상금 부족 채원에 충당하기 위하여 전용하였다.

[2016년 위험도로개선 사업 전용 세부내역]

(단위: 백만원)

~에서		금액	~으로		전용 사유
세부사업명	목-세목		세부사업명	목-세목	
위험도로개선 (1740-461)	420-03	2,143	도로구조물기능개선 (1733-462)	210-02	공공요금 부족 (터널 유지관리에 소요되는 전기료)
위험도로개선 (1740-461)	420-03	2,542	과적단속운영 (1732-303)	310-02	인건비 소송에 대한 배상금 부족

자료: 국토교통부

따라서, 국토교통부는 동 사업 예산을 타 사업의 부족채원 충당 목적으로 전용하는 일이 재발하지 않도록 하여 위험도로 개선 사업의 목적이 효과적으로 달성될 수 있도록 주의를 기울일 필요가 있다.

## 가. 현황

호남고속철도건설 사업<sup>1)</sup>은 1단계 사업 구간(오송~광주송정)에 이어 2단계 사업 구간(광주송정~목포)에 고속철도를 건설하는 사업이다. 국토교통부는 호남고속철도 건설 사업의 2016년도 예산액 800억원 중 300억원을 집행하고 500억원을 불용하였다.

[호남고속철도건설 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
호남고속철도건설	80,000	80,000	0	0	80,000	30,000	0	50,000

자료: 국토교통부

호남고속철도 건설 1단계 사업 구간(오송~광주송정)은 2014년까지 국고 투입을 완료하여 2015년 4월 개통하였다. 2단계 사업 구간(광주송정~고막원~목포) 중 고막원~목포 구간은 노선에 대한 관계기관 간의 이견으로 사업이 보류되고 있으며, 이견이 없는 광주송정~고막원 구간의 사업이 우선 추진되고 있다.

[호남고속철도건설 사업 추진경위]

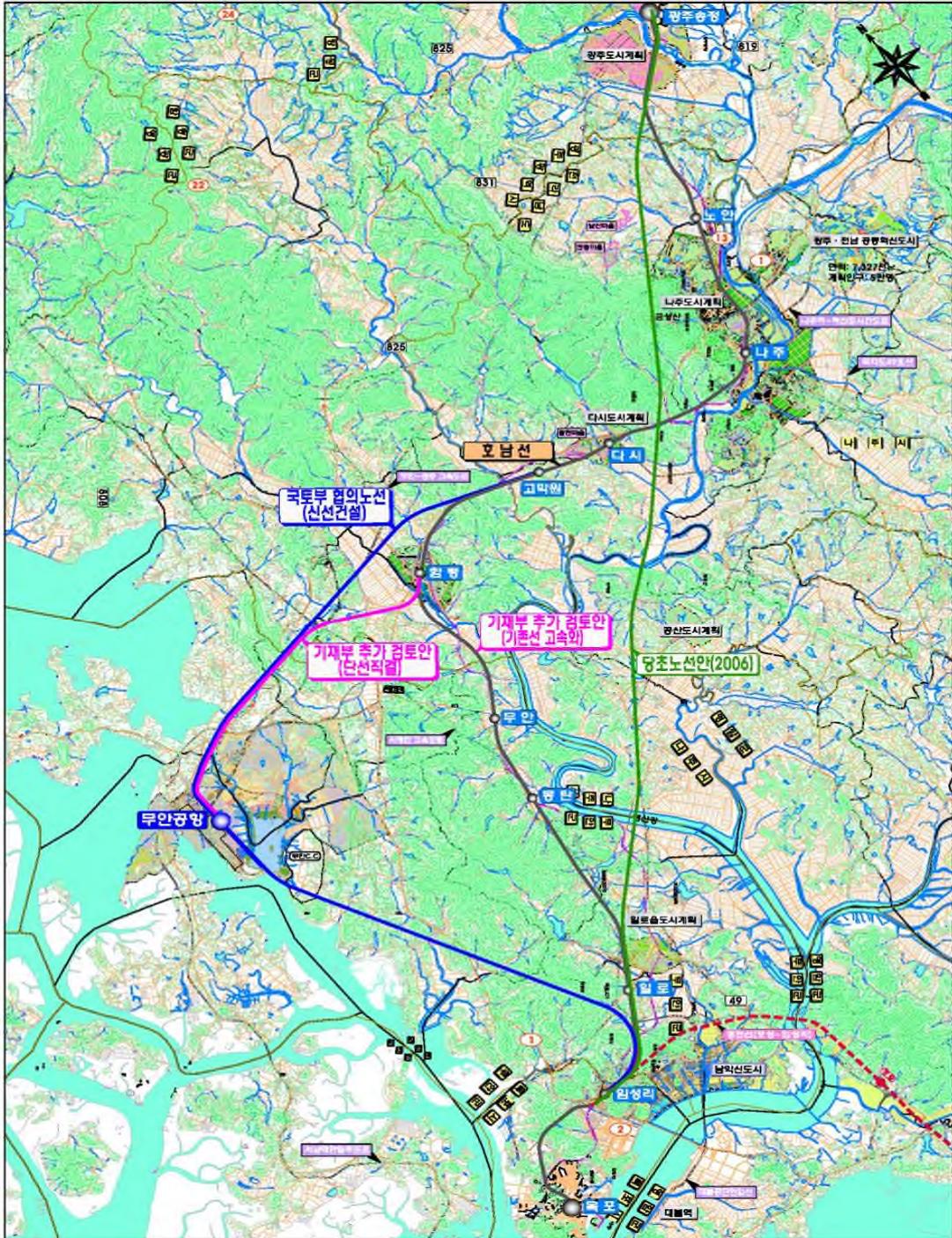
- 2006. 08.	: 호남고속철도 건설기본계획 고시(건설교통부, 제2006-336호)
- 2006. 11.	: 호남고속철도 기본설계 착수·완공 및 실시설계 착수
- 2009. 11.	: 호남고속철도 실시설계 완료
- 2009. 10. ~ 12.	: 호남고속철도 오송~광주송정구간 공사착공
- 2015. 04.	: 호남고속철도 오송~광주송정구간 개통
- 2015. 11.	: 광주송정~고막원 구간 분야별 실시설계 착수

자료: 국토교통부

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 교통시설특별회계 철도계정 2531-308

[호남고속철도 2단계 노선도]



자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

첫째, 고막원~목포 구간 노선 확정 지연이 장기화됨에 따라 사업 집행이 부진하므로 사업이 적기에 추진될 수 있도록 노선을 조속히 확정할 필요가 있다.

호남고속철도건설 사업구간(광주송정~고막원~목포) 중 고막원~목포 구간은 무안공항의 경유 문제로 국토교통부·전라남도과 기획재정부 간의 이견으로 노선이 확정되지 못하고 있다.

국토교통부와 전라남도는 무안공항과의 연계성, 지역균형발전, 지역 수용성 등을 고려할 때 무안공항 경유노선으로 사업을 추진할 필요가 있다는 입장인 반면, 기획재정부는 수요 및 경제성 등을 기준으로 볼 때 무안공항을 경유하지 않는 기존선의 고속화가 타당하다는 입장이다.

[호남고속철도 노선에 따른 사업 비교]

구 분	무안공항 경유	무안공항 미경유
노선개요	신선: 광주송정~나주~무안공항~목포	기존선: 광주송정~나주~목포 신선: 함평~무안공항 (단선)
사업연장	총 77.6km(복선신선 43.9, 기존선 33.7)	총 83.4km(단선신선 16.6, 기존선 66.8)
사업비(B/C)	2조 4,700억원 (0.47)	1조 3,400억원 (0.76)
운영비	연 139억원	연 190억원(노선 이원화)

주: 2014년 9월 사전타당성조사 결과를 바탕으로 작성  
자료: 국토교통부

한편, 기획재정부에서 노선 관련 적정성 재검토를 진행 중이나, 재검토 기간이 불분명하여 당초 호남고속철도 완공시점인 2018년도까지 사업 추진이 가능할지 불분명한 실정이다. 따라서, 국토교통부는 호남고속철도의 조속한 노선 확정을 통하여 사업이 적기에 추진될 수 있도록 관계부처와 적극 협의할 필요가 있다.

둘째, 우선 추진 중인 광주송정~고막원 구간의 경우 한국철도시설공단 집행 단계에서 실집행 실적이 부진하였다.

국토교통부는 당초 2015년 11월 실시설계를 착수하고 2016년부터 분야별 공사를 착공하여 2018년까지 해당 구간의 공사를 완료할 계획이었으나, 총사업비 협의 및 설계 지연으로 2017년 1월에서야 본격적인 착공이 이루어졌으며, 이에 한국철도시설공단의 2016년도 동 사업 예산현액 대비 집행액은 24.2%로 부진하였다.

[호남고속철도건설 사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

사업시행주체	부처		사업시행주체						
	예산액	집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
한국철도시설공단	80,000	30,000	30,000	29,649	59,649	14,416	45,233	0	24.2

자료: 국토교통부

국토교통부는 고막원~목포 구간 사업이 노선 확정 문제로 지연되고 있는 만큼, 노선에 이견이 없는 광주송정~고막원 구간 사업만큼은 당초 계획대로 2018년 완료될 수 있도록 사업 관리를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 국토교통부는 2016년 10~11월 이월이 확실시되는 300억원의 출연금을 한국철도시설공단에 교부하였다.

국토교통부는 한국철도시설공단에 10월과 11월 각각 100억원과 200억원 등 총 300억원을 교부하였으나, 한국철도시설공단은 이를 모두 이월하였다.

국토교통부는 고막원~목포구간 사업 추진을 위해 출연금 300억원을 교부하였다고 설명하고 있으나, 기획재정부의 사업계획 적정성 재검토 착수 시점은 국토교통부가 출연금을 교부하기 전인 8월이었다는 점에서 국토교통부의 설명은 설득력이 떨어진다. 향후 국토교통부는 연도말 집행이 불가능한 출연금을 교부하지 않도록 주의할 필요가 있다.

## 가. 현황

철도기본계획 사업<sup>1)</sup>은 국가의 효율적인 철도망 구축을 위하여 국가철도망구축계획에 따라 추진 중인 철도건설 사업의 기본계획을 수립하는 사업이다. 국토교통부는 철도기본계획수립 사업의 2016년도 예산현액 223억 3,900만원 중 44억 4,500만원을 집행하고, 76억 2,900만원을 이월하였으며, 102억 6,500만원을 불용하였다.

[철도기본계획 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
철도기본계획	22,000	22,000	339	0	22,339	4,445	7,629	10,265

자료: 국토교통부

국토교통부는 2016년 타당성재조사가 완료된 월곶-판교 복선전철 사업, 예비타당성조사가 완료된 여주~원주 철도 사업, 춘천~속초 철도 사업, 수원발 KTX 직결 사업, 인천발 KTX 직결 사업에 대한 기본계획 용역을 착수하였다.

윤동한 예산분석관(yoon@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 예산코드: 일반회계 2733-303

[2016년 예비타당성 또는 타당성재조사 진행·완료사업의 추진경과]

사업명	예타(타재) 착수시기	예타(타재) 종료시기	기본계획 착수시기	기본계획 종료시기
월곶-판교 복선전철	2014. 7.	2015. 11.	2016. 3.	진행중
여주~원주 철도건설	2014. 1.	2015. 7.	2016. 3.	진행중
광주 송정~순천 단선전철	2014. 1.	진행중		
남부내륙선 철도건설	2014. 1.	진행중		
대구광역권철도망 구축사업	2014. 1.	2015. 7.	2015. 10.	2016. 11.
춘천~속초 철도건설	2014. 5.	2016. 7.	2016. 11.	진행중
장항선(신창~대야) 복선전철	2014. 5.	진행중		
수서~광주 복선전철	2015. 1.	진행중		
진주~광양 전철화	2015. 1.	진행중		
수원발 KTX 직결 사업	2015. 9.	2016. 7.	2016. 10.	진행중
인천발 KTX 직결 사업	2015. 9.	2016. 7.	2016. 10.	진행중
동탄-세교 복선전철	2016. 2.	진행중		

자료: 국토교통부

## 나. 분석의견

철도기본계획 사업은 「국가재정법」 및 동법 시행령에 따른 총액계상사업이 아님에도 불구하고 총액계상방식으로 예산을 편성·집행하고 있어 국회의 예산 심의권을 저해하고 있다.

「국가재정법」 제37조제1항<sup>2)</sup>에서는 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우 총액으로 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있고, 동법 시행령 제12조제1항<sup>3)</sup>에서는 그 대상사업을 도로보수 사업, 도로안전 및 환경개선 사업, 항만시설 유지보수 사업, 수리시설 개보수 사업, 수리부속지원 사업, 문화재 보수정비 사업으로 한정하고 있다.

2) 「국가재정법」

제37조(총액계상) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.

3) 「국가재정법 시행령」

제12조(총액계상사업) ① 법 제37조제1항에서 "대통령령이 정하는 사업"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업을 말한다.

1. 도로보수 사업
2. 도로안전 및 환경개선 사업
3. 항만시설 유지보수 사업
4. 수리시설 개보수 사업
5. 수리부속지원 사업
6. 문화재 보수정비 사업

그런데, 국토교통부는 2014년까지 동 사업 예산을 내역으로 편성하다가 2015년부터 예비타당성조사 결과 타당성이 있는 것으로 확인되는 구간의 철도기본계획 수립을 가정하여 철도기본계획 대상 구간의 내역 없이 예산을 총액으로 편성·집행하여 국가재정법령을 위반하고 있다. 2016년의 경우에는 예산을 총액으로 편성한 후 회계연도 중에 타당성재조사가 완료된 월곶-판교 복선전철 사업, 예비타당성조사가 완료된 여주~원주 철도 사업, 춘천~속초 철도 사업, 수원발 KTX 직결 사업, 인천발 KTX 직결 사업에 대한 기본계획 용역을 착수하였다.

국토교통부는 총액계상방식으로 동 사업을 추진하기 위하여 기획재정부와 「국가재정법 시행령」 개정을 추진할 계획은 없으나, 예비타당성조사가 짧게는 10개월에서 길게는 4년 이상 진행되어 완료 시점을 예측하기 어렵기 때문에 예산 집행의 효율성을 제고하기 위하여 동 사업 예산을 총액으로 편성하는 것이라고 설명하고 있다.

그러나, 총액계상사업은 행정부 예산 집행의 신속성을 부여하는 반면 국회의 예산안심의 과정에서 국회의 예산심의권을 제약하므로 법령에 규율된 바에 따라 엄격하게 적용할 필요가 있으며, 국토교통부가 반드시 동 사업을 총액계상방식으로 추진해야 할 필요가 있다면 관계부처와 적극 협의하여 그 근거를 법령에 마련하기 위한 노력을 선행하는 것이 바람직하다.

따라서, 국토교통부는 국가재정법령을 준수하여 국회의 예산심의권을 제약하고 그 실익도 크지 않은 철도기본계획 사업 예산의 총액계상 편성·집행을 지양할 필요가 있다.

### 가. 현황

한국철도공사는 준시장형 공기업 성격의 국토교통부 소관 공공기관으로 철도역사 및 철도 등의 유지·보수 및 운영에 관련된 사업을 수행하고 있다.

한국철도공사의 임직원에게 지급하는 수당 현황을 살펴보면, 초과근로수당, 관리보전수당, 특수업무수당, 조정수당 및 기타수당을 지급하고 있으며, 이 중 초과근로수당의 월 지급금액이 156억 4,300만원으로 가장 크고 가족수당, 배우자수당 등이 포함된 기타수당의 월 지급금액이 54억 900만원으로 다음으로 크게 나타나고 있다.

[2016년도 한국철도공사 수당 지급(예시)]

(단위: 명, 백만원)

수당명	지급대상	지급대상자수	월 지급금액	연 지급금액
초과근로수당	3급이하 직원	26,106	15,643	187,718
관리보전수당		65	29	353
특수업무수당		26,106	3,815	45,785
조정수당		20,407	4,817	57,807
기타수당		26,106	5,409	64,903

자료: 한국철도공사

### 나. 분석의견

한국철도공사의 조정수당은 다음과 같은 문제점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 한국철도공사의 조정수당은 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고 임금체계를 단순화하도록 규정한 「공기업 준정부기관 예산편성지침」<sup>1)</sup>의 원칙과 맞지 않는 측면이 있다.

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 「2016 공기업 준정부기관 예산편성지침」 p.10

□ 총인건비 한도내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 증감은 각 기관이 자율적으로 결정하되, 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고, 유사한 수당 등을 통합하는 등 임금 체계를 단순화해 나간다.

한국철도공사 조정수당의 연혁을 살펴보면, 2006년 11월 노조와 임금협약 체결 시 기존에 교번근무자에게 지급되던 시간외수당 또는 휴일수당의 성격을 가지는 특수인정대 기시간<sup>2)</sup>을 폐지하는 대신 기본급의 14%에 해당하는 조정수당이 신설되었으며, 현재까지도 존재하고 있다.

따라서, 한국철도공사의 조정수당은 교대·교번자의 불규칙한 근무와 근무형태별 임금격차를 일부 해소하고자 총인건비 내에서 배분하여 기존의 수당을 대체하기 위하여 신설된 수당으로 「공기업 준정부기관 예산편성지침」에 따른 새로운 수당이나 복리후생비의 신설을 억제하고 유사한 수당을 통합하여 임금체계를 단순화한다는 원칙에 맞지 않는 측면이 있다.

**둘째, 한국철도공사의 조정수당은 실적수요에 따라 달라지는 성격의 수당을 일률적으로 지급하지 않도록 규정한 「공기업 준정부기관 예산편성지침」<sup>3)</sup>에 위반될 소지가 있다.**

한국철도공사는 자체 규정인 「보수규정시행세칙」 제19조의2<sup>4)</sup>에 따라 3급 이하 호봉제 직원을 대상으로, 해당 규정 <별표 9>에서 정한 근무형태별 근무일수에 따른 지급률을 기본급에 곱하여 산정된 금액을 조정수당으로 지급하고 있다.

2) 열차운행의 안전을 확보하기 위해 열차운행 후 도착지의 합숙소에서 휴식이 보장되어야 하는 점을 고려하여 승무원 대기시간에 대하여 일정부분 금전적 보상을 하는 제도로 구 철도청 「철도청공무원 근무시간규정」 제13조의2에 따르면 교번근무자가 월간 150시간 이상을 실동 근무하고 실동근무시간으로 인정받지 못하는 승무원 대기시간이 있을 경우 동력차 승무원은 최대 20시간, 열차승무원은 최대 15시간을 인정하였다.

3) p. 10

□ 총인건비 한도내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 증감은 각 기관이 자율적으로 결정하되, 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고, 유사한 수당 등을 통합·합하는 등 임금 체계를 단순화해 나간다.

4) 「보수규정시행세칙」 제19조의2

제19조의2(조정수당) ① 조정수당은 3급 이하 호봉제 직원에 대하여 기본급에 별표 9에서 정한 근무형태별 근무일수에 따른 지급률을 곱한 금액을 지급한다.

② 근무일수는 월간 소정근무일(휴일근무 제외)을 기준으로 휴가기간을 제외한 실 근무일수에 따라 산정하며, 1사업(근무)의 시·종업시간이 역일을 달리할 경우 종료일을 포함한다.

③ 발령, 보직변경 등으로 월중에 근무형태가 변경된 경우 근무형태별 근무일수와 지급률에 따라 각각 일할계산 지급하되, 당월 시행한 근무형태별 최고 지급률을 초과할 수 없다.

④ 제1항의 기본급은 발생월을 기준으로 하며, 월중 기본급 감액사유(신규채용, 퇴직, 감봉, 결근 등)에 대해서는 없는 것으로 간주한다. 다만, 월중 승진 또는 호봉승급으로 기본급이 인상된 경우 인상된 기본급을 적용한다.

⑤ 대외기관(업체)등 파견자에 대한 지급률 산정은 실제 파견소속의 근무형태에 따르되, 근무형태 구분이 곤란한 경우 파견 전 원소속의 근무형태 지급률을 적용한다.

<별표 9> 규정을 살펴보면, 통상 일간근무를 하는 통상일근자는 기본급의 6.6%를, 3조2교대 근무자는 기본급의 8%를 받도록 규정하는 등 업무 성격에 따라 조정수당을 지급하고 있음을 알 수 있다.

[한국철도공사 「보수규정시행세칙」 별표 9]

근무구분		지급률	지급기준
통상일근자		기본급의 6.6%	17일 이상 근무시 전액, 17일 미만은 일할계산
교대 근무자	3조2교대	기본급의 8%	19일 이상 근무시 전액, 19일 미만은 일할계산
	야간 격일제	기본급의 7.2%	18일 이상 근무시 전액, 18일 미만은 일할계산
교번근무자		기본급의 11.2%	17일 이상 근무시 전액, 17일 미만은 일할계산

자료: 한국철도공사

따라서, 시간외수당 및 휴일수당을 보전하는 목적인 조정수당은 「2016 공기업 준정부기관 예산편성지침」<sup>5)</sup>에 따라 개인의 실적에 따라 지급되어야 할 필요성이 있음에도, 한국철도공사의 「보수규정시행세칙」 <별표 9>에 따르면 통상일근자 등은 월당 일정기간(통상일근자는 17일) 이상 근무하는 경우 기본급의 일정 비율을 일률적으로 지급하고 있어 지침 위반의 우려가 있다.

향후 한국철도공사는 노조와의 지속적 협의를 통해 조정수당을 단계적으로 축소·폐지하여, 공기업 준정부기관 예산편성지침의 원칙을 준수할 필요가 있다<sup>6)</sup>.

5) 「2016 공기업 준정부기관 예산편성지침」 p. 10

o 연차수당(연가보상비), 연장근로수당(시간외수당) 등 개인별로 지급액이 확정되지 아니한 수당을 기본급으로 일괄 전환해서는 안되며, **실비 성격 또는 실적·수요에 따라 달라지는 성격의 수당을 일괄적으로 인상 또는 일률적으로 지급할 수 없다.**

6) 한국철도공사는 「공기업 준정부기관 예산편성지침」에 의거 새로운 수당 신설을 억제하고 기본급 중심의 임금체제로 단순화하려고 하였으나, 노사합의에 따라 총인건비 한도 내에서 근무형태별 지급하는 조정수당을 신설한 것으로, 총 인건비의 증가가 없었다고 설명하고 있다.

## 가. 현황

한국철도공사는 교통광장 조성 및 자전거 주차장 설치를 통해 철도역 중심의 연계교통 체계를 구축하고, 철도와 타교통수단간 환승 및 이동편의 시설을 확충함으로써 철도이용 활성화를 추진하기 위해 환승동선 개선사업을 실시하고 있다.

한국철도공사 단계의 2016년 철도역 환승동선 개선<sup>1)</sup> 사업의 집행(자체 예산 포함) 현황을 살펴보면, 정부 예산(보조) 54억 3,000만원과 자체 예산 42억 7,400만원의 합인 97억 400만원 중 53억 2,800만원이 집행되었고, 42억 1,000만원이 이월되었으며 1억 6,600만원이 불용되었다.

[2016년도 철도역 환승동선 개선 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산			집행액 (B)	이월액	불용액	(B/A)
	정부예산	자체, 지자체 예산	전체예산 (A)				
2016	5,430	4,274	9,704	5,328	4,210	166	54.9

자료: 한국철도공사

한국철도공사는 동 사업을 국토교통부 자본 보조 사업(일반철도: 국고보조 70%, 광역철도: 국고보조 30%)<sup>2)</sup>으로 수행하고 있으며, 철도역사 사용자의 환승 편의를 위하여 교통광장, 환승통로 및 환승편의시설 등을 설치하고 있다.

2016년도에 추진된 철도역 환승동선 사업의 세부내역을 살펴보면, 모란야탑역, 영월역 및 삼량진역 등에 교통광장이나 구미역에 캐노피<sup>3)</sup>를 설치하는 2015년도 이월 사업과, 노량진역에 환승통로를 설치하는 사업 등의 2016년도 사업에 필요한 총사업비 97억 400만원이 편성되었다.

이동업 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 예산코드: 일반회계 2733-312

2) 일반철도의 경우 철도공사 자체부담 30%, 광역철도의 경우 지자체 부담 70%

3) 출입구에 설치하는 지붕이나 덮개

[2016년도 철도역 환승동선 개선 사업 총사업비 현황]

(단위: 백만원)

역명	사업내용	총사업비	이월여부
모란야탑	교통광장	3,166	2015년도 이월사업
영월역	교통광장	734	
삼량진	교통광장	851	
구미역	캐노피	137	
대구역	기타	133	
광주역	기타	73	
노량진	기타	400	
노량진	환승통로	4,210	2016년도 사업

자료: 한국철도공사

나. 분석의견

동 사업은 한국철도공사 보조금 집행 단계에서 사업대상 역의 확정 지연, 지자체와의 분담금 및 인·허가 협의 지연 등으로 인하여 연례적인 집행 부진이 발생하고 있으며, 이월액이 과다하다는 문제가 있다.

동 사업의 2012~2016년도 철도역 환승동선 개선 사업의 실집행 현황을 살펴보면, 2012년도 예산현액 70억 800만원 중 28억 6,800만원(집행률: 40.9%)이 집행되어 다음연도 이월액 29억 1,500만원(보조금 이월액: 19억 2,600만원)이 발생하였다.

또한, 2016년의 경우에도 예산현액 97억 400만원 중 53억 2,800만원이 집행(집행률: 54.9%)되어, 다음연도 이월액이 42억 1,000만원(보조금 이월액: 30억 1,000만원)이나 되는 등 연례적인 집행부진이 발생하고 있다.

이처럼 연례적인 집행부진이 발생하는 원인은 사업대상 역의 확정 지연, 지자체와의 분담금, 인·허가 협의 지연 및 민원 등에 기인하고 있으며, 예를 들면 2016년도 노량진역 환승통로 사업의 경우 노량진 (구)시장 건물 철거가 지연됨에 따라 예산액 전액이 2017년도로 이월되었다.

[철도역 환승동선 개선 사업 실집행 현황(한국철도공사 단계)]

(단위: 백만원, %)

연도	예산			집행액 (B)	이월액 (보조금)	불용액 (보조금)	(B/A)
	정부예산	자체, 지자체 예산	전체예산 (A)				
2012	4,278	2,730	7,008	2,868	2,915 (1,926)	1,226 (813)	40.9
2013	6,926	4,091	11,018	4,152	5,078 (3,153)	1,787 (1,180)	37.7
2014	7,151	3,638	10,789	7,148	2,675 (1,873)	966 (676)	66.3
2015	5,246	4,761	10,007	2,693	5,494 (2,420)	1,820 (941)	26.9
2016	5,430	4,274	9,704	5,328	4,210 (3,010)	166 (56)	54.9

자료: 한국철도공사

사업지연으로 연례적으로 예산을 이월함에 따라, 동 사업은 단년도 사업임에도 실제로는 2개년도에 걸쳐 사업이 추진되어, 적정 시기에 철도역 환승개선의 효과가 발생하지 못하고 있다.

향후 한국철도공사와 국토교통부는 동 사업의 연례적인 집행 부진에 대한 원인을 분석하여, 계획된 시기 내에 사업이 추진될 수 있도록 개선방안을 마련할 필요가 있다.

### 가. 현 황

(주)에스알은 철도 운영에 경쟁체계를 확립하기 위하여 2013년 12월에 한국철도공사 등의 출자에 의해 설립된 철도운송 관련 출자회사로, 2016년 12월부터 수서고속철도 운영 및 수서역, 동탄역, 지제역 역무 관리 및 시설 유지보수운영 등의 업무를 수행하고 있다.

한국철도공사는 (주)에스알에 2013년 12월 27일 1,025억원(현재 장부가치 1,429억 3,200만원)을 출자하여, 2016년 말 기준으로 (주)에스알 지분의 41%를 보유하고 있다.

[2016년도 한국철도공사 (주)에스알 투자 현황]

(단위: 백만원)

법인명	주요사업	지분 취득일	구분	지분율 (2016년 말)	투자금액	
					장부	취득
(주)에스알	철도운송사업	13.12.27	자회사	41%	142,932	102,500

자료: 한국철도공사

### 나. 분석의견

한국철도공사의 출자회사인 (주)에스알은 2016년 말 기준으로 공공기관으로 지정되어 있지 않으나, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 지정 요건과 기관의 공공성을 감안할 때, 공공기관으로 지정할 필요가 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제4호1)에 따르면 공공기관 지정 요건으로

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

정부와 다른 법률에 따라 직접 설립되고, 정부가 출연한 공공기관에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지거나, 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 (주)에스알의 공공기관 지정을 위해서는 ① 정부 또는 정부가 50% 이상 소유한 공공기관 등이 (주)에스알의 지분을 50% 이상 소유(지분을 요건)하거나, ② 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 행사할 필요가 있어야(사실상 지배력 요건) 한다.

우선, 정부가 (주)에스알을 공공기관으로 지정할 수 있는지 살펴보면, 정부 또는 정부가 50% 이상의 지분을 소유한 공공기관이 (주)에스알의 지분을 50% 이상 소유하여, 공공기관 지정의 지분율 요건을 충족하고 있어 지정이 가능하다고 판단된다.

(주)에스알의 2016년도 말 기준 주주지분 구성 현황을 살펴보면, 한국철도공사 41.0%, 기업은행 15.0%, 산업은행 12.5% 및 사학연금공단 31.5%로 구성되어 있다. 한국철도공사, 기업은행은 정부 지분율 100%의 공공기관이며 기업은행도 정부 지분율 50.6%의 공공기관이고, 사학연금공단도 공공기관에 해당한다.

따라서, 정부가 50% 이상 지분을 가지고 있는 공공기관이 (주)에스알의 지분을 100.0% 소유하고 있어, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 지분율 요건을 충족한다.

[주)에스알 주주지분 구성 현황]

(단위: %)

구분	한국철도공사	기업은행	산업은행	사학연금공단
지분율	41.0	15.0	12.5	31.5

주: 2016년도 말 기준  
자료: (주)에스알

4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

또한, 공공기관 지정의 필요성 측면에서도 ㈜에스알의 경우 특정 노선에 대한 철도운송업무를 담당하고 있어 공공기관인 한국철도공사와 업무에 있어서 차별성이 거의 없으며, 우리나라 국민 경제에 철도 운송 운임 등이 미치는 영향력이 크다는 점을 감안하면 ㈜에스알을 공공기관으로 지정해 책임 있는 관리·감독 시스템을 구축할 필요가 있다고 판단된다.

특히, 과거 국토교통부는 ㈜에스알이 아직 고속철도 사업을 운영하고 있지 않고 있다는 이유로 공공기관 지정에 소극적이었지만, 2016년 12월부터 수서고속철도(SRT)가 운영되고 있다는 점을 감안하면 ㈜에스알에 대한 관리·감독 시스템을 정비하기 위하여 공공기관 지정에 적극적으로 나설 필요가 있다.

따라서, 향후 국토교통부와 기획재정부는 공공기관이 ㈜에스알의 지분을 50% 이상 소유하고, 정부가 사실상 지배력을 행사하고 있는 ㈜에스알을 공공기관으로 지정하여, 해당 기관의 관리·감독을 강화할 필요가 있다.

## 가. 현황

한국철도공사는 코레일유통(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주) 등을 자회사로 보유하고 있으며, 이들 자회사는 모두 공공기관으로 지정되어 있고, 해당 자회사는 철도 관련 사업 이외에도 해외여행, 테마파크 등 여러 분야에서 신규 사업을 추진하고 있다.

[2016년도 한국철도공사 자회사 공공기관 재무 현황]

(단위: %, 백만원)

법인명	주요사업	구분	지분율 (16년 말)	투자금액		당기순이익 현황			
				장부	취득	2013	2014	2015	2016
코레일유통(주)	도매/소매업	자회사	100	43,306	4,232	17,895	6,323	16,077	15,157
코레일관광개발(주)	여가관련 서비스업	자회사	51	4,023	2,809	2,158	1,281	536	△4,132
코레일네트웍스(주)	사업시설관리 및 서비스업	자회사	89.47	13,430	18,515	1,541	2,275	4,847	4,655
코레일로지스(주)	운수업	자회사	92.08	0	8,039	△2,192	△1,536	△403	56
코레일테크(주)	기술서비스업	자회사	97.31	6,220	3,313	965	1,728	1,241	777

자료: 한국철도공사

## 나. 분석의견

한국철도공사 자회사의 신규사업 진출 분야에 있어, 다음의 문제점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 한국철도공사 자회사의 신규사업 진출분야가 레스토랑, 온라인쇼핑몰 등에 집중되어, 민간부문과의 경합이 우려되는 측면이 있다.

2012~2016년도 한국철도공사 자회사의 신규사업 현황을 살펴보면, 코레일유통은 온라인쇼핑몰, 대외매장 및 꽃배달 사업을, 코레일로지스의 경우 포워딩(국제물류) 사업을, 코레일네트웍스는 민간주차장, 카셰어링, 레스토랑 사업 등을 신규 사업으로 추진하고 있는데 이는 이미 민간 부문에서 활성화되어 있는 사업분야이다.

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

특히, 코레일 관광개발 및 코레일 네트워크에서 추진하였던 레스토랑(커피전문점) 사업은 한국철도공사 자회사 간에도 유사한 사업 분야에 진출이라는 문제가 있고, 민간 부분에서도 영세 자영업자를 중심으로 활성화되고 있는 분야로 신규 진출 시 민간 영세업자와의 경합이 발생할 가능성이 높다.

[한국철도공사 자회사 공공기관 신규사업 진출 현황]

(단위: 백만원)

법인명	신규사업 내용	신규사업 매출액 및 영업이익											
		2012		2013		2014		2015		2016		합계	
		매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익	매출액	영업이익
코레일유통	온라인쇼핑몰	141	△94	442	△191	272	△197	37	△18	사업종료(15. 5)		892	△500
	대외매장	8,203	699	12,904	191	10,211	247	11,694	596	10,278	547	53,290	2,280
	꽃배달	33	△2	25	3	22	3	11	2	사업종료(15. 12)		91	6
코레일로지스	포워딩(국제물류)	15,415	12	9,279	△127	7,162	△68	4,725	△261	5,561	94	42,142	△350
코레일관광개발	해외여행	449	△287	555	△242	162	△257	135	△15	사업종료(15. 3)		1,301	△801
	테마파크	7,434	1,368	7,655	1,301	7,412	1,595	8,137	1,566	7,486	950	38,124	6,780
	렌터카	733	△98	677	△117	44	△40	0	0	사업종료(14. 2)		1,454	△255
	MICE	873	△139	701	△172	1,151	△109	512	△20	사업종료(15. 3)		3,237	△440
	레스토랑(커피전문점)	39	△52	0	0	0	0	0	0	사업종료(12. 3)		39	△52
코레일네트웍스	민간주차장	13,081	△1,105	16,380	△1,700	6,695	△129	5,368	△287	2,626	△121	44,150	△3,432
	카셰어링	0	0	178	△104	1,519	△758	1,711	△453	748	△392	4,156	△2,007
	레스토랑	186	△96	132	△72	153	△22	166	△12	사업종료(15. 12)		637	△202
	자전거세어링	0	0	50	△22	83	△21	56	△43	0	△19	189	△105
	주차복합	0	0	7	△67	0	0	0	0	사업종료(13. 12)		7	△67
코레일테크	건널목경비	734	122	736	107	560	79	406	68	840	178	3,276	554
	전기통신공사	82	36	54	10	36	3	1,811	125	369	△72	2,352	102
	테마파크(시공)	1,227	△15	1,850	185	692	△146	0	0	0	0	3,769	24

주: 카셰어링(2016. 7), 자전거세어링(2016. 3) 사업 종료  
 자료: 한국철도공사

한국철도공사의 자회사가 민간에서 이미 활성화되고 있는 분야에 신규로 진출하는 것은 민간 영역 침해라는 측면에서 적절치 못하며, 향후 한국철도공사 자회사는 철도 관련성이 강한 핵심 분야 중심으로 사업체계를 재편할 필요가 있다.

둘째, 한국철도공사 자회사의 신규사업은 영업이익 등 수익이 저조한 경우가 많아, 향후 수익성 개선방안을 마련할 필요가 있다.

코레일유통의 온라인쇼핑몰(2015년 5월), 꽃배달(2015년 12월)과 코레일네트웍스의 자전거세어링(2016년 3월), 카셰어링(2016년 7월)의 경우 수익이 저조하여 사업이 종료되었으며, 코레일관광개발의 해외여행 사업도 2015년 3월 종료되었다.

사업이 지속되고 있는 코레일로지스의 포워딩 사업도 2012~2016년 동안 손실이 3억 5,000만원 발생하였으며, 코레일네트웍스의 민간주차장 사업은 34억 3,200만원의 손실이 발생하는 등 한국철도공사 자회사가 신규사업 계획에 대한 분석 및 평가를 적절히 수행하지 않은 것을 알 수 있다.

향후 한국철도공사의 자회사는 민간과 경합이 되는 분야에 신규로 진출하는 것을 지양할 필요가 있으며, 신규 분야 진출 시 사업분석을 적절하게 수행하여 손실이 발생하는 것을 방지할 필요가 있다.

## 가. 현황

고속철도안전 및 시설개량<sup>1)</sup> 사업은 고속철도 교량 내진보강 및 KTX 안전강화를 위하여 필요한 고속철도 유지보수 사업을 한국철도시설공단 출연으로 수행하는 사업으로, 국토교통부는 2016년 예산액 550억원 중 세목조정으로 96억 8,700만원이 감액된 예산현액 453억 1,300만원을 전액 집행하였다.

[고속철도안전 및 시설개량 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
고속철도안전 및 시설개량	55,000	55,000	0	△9,687	45,313	45,313	0	0

자료: 국토교통부

2016년도 동 사업의 예산 세부내역을 살펴보면, 교량 52개 내진보강, KTX역인 행신역 홈지붕설치 및 석면교체(18개소) 등의 구축물개량 사업에 310억원, 광명역 사고 대책인 궤도회로(50개), 밀착검지기(100개소) 및 선로전환기(50대)와 신호안전설비 개량에 필요한 50억원, 특별안전점검에 필요한 15억원 등을 합한 550억원이 일반 출연금으로 한국철도시설공단에 편성되었다.

이동엽 사업평가관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 예산코드: 일반회계 2731-303

[2016년도 고속철도안전 및 시설개량 사업 세부내역]

(단위: 백만원)

구 분		2016년도 예산 세부내역	
□ 고속철도 시설개량		55,000	
■ 일반법령 출연금		55,000	내진성능 보강 및 안전설비 개량
- 구축물개량		31,000	○ (내진보강) 교량 52개소(계속52) ○ (건축) 행신역 홈지붕설치 및 석면교체 (18개소)외 2건 ○ (노반) 재해예방 시설설치 외 6건
- 안전설비개량		24,000	
광명역 사고 대책 (KTX 안전 강화 대책)	선로전환기 및 궤도회로 개량	1,500	○ 궤도회로 50개 ○ 밀착검지기 100개소 ○ 선로전환기 50대
	신호안전설비 개량	3,500	○ 전자연동장치 4개소
특별안전점검 (KTX 안전 강화 대책)	전차선로설비개량	1,500	○ 단로기개량 30개소
성능개선		13,500	○ 광전송설비 30개 ○ 영상감지장치 개량 13대 ○ 열차자동제어장치ATC 10개소 등
하자검사		4,000	○ 경부고속 1식 ○ 호남고속 1식

자료: 국토교통부

나. 분석의견

한국철도시설공단은 동 사업 출연금 사업 중 하자검사 내역사업(40억원)만 한국철도공사에 위탁하고 있으나 경미한 개량 사업의 경우에도 고속철도 유지보수 사업에 해당한다고 판단되므로 함께 위탁할 필요가 있다.

한국철도시설공단은 「철도산업발전기본법」 제19조제2항2)에 따라 국토교통부장관으로

2) 「철도산업발전기본법」 제19조

제19조(관리청) ①철도의 관리청은 국토교통부장관으로 한다.

② 국토교통부장관은 이 법과 그 밖의 철도에 관한 법률에 규정된 철도시설의 건설 및 관리 등에 관한 그의 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단으로 하여금 대행하게 할 수 있다. 이 경우 대행하는 업무의 범위·권한의 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부터 철도시설의 건설 및 관리에 관한 업무를 대행하고, 경부고속철도와 호남고속철도의 일상적인 유지·보수 업무인 하자검사(2016년 예산: 40억원) 사업을 법령에 따라 한국철도공사에 위탁하여 처리하고 있다.

[2016년도 고속철도 하자검사 업무 집행 현황]

(단위: 백만원)

세부사업명	법령상 대행사업자	실사업자 (위탁사업자)	예산액	집행액
고속철도안전 및 시설개량 사업	한국철도시설공단	한국철도공사	4,000	4,000

자료: 한국철도시설공단

철도사업 관련 권한의 위임 및 위탁을 규정하고 있는 「철도산업기본발전법」 제38조<sup>3)</sup> 단서에서 철도시설유지 보수 시행업무는 철도공사에 위탁하도록 규정하고 있으며, 「철도산업기본발전법」 제3조제7호<sup>4)</sup>에서는 유지보수 사업을 기존 철도시설의 현상유지 및 성능향상을 위한 점검·보수·교체·개량 등 일상적인 활동이라고 규정하고 있다.

이처럼 철도시설 유지보수 업무의 법률상 개념은 개량을 유지보수 사업으로 포함하고 있어, 일상적으로 발생하고 대규모 공사가 요구되지 않는 경미한 구축물개량 및 안전설비개량 등도 유지보수 사업으로 판단하여, 한국철도시설공단이 아닌 한국철도공사에서 위탁 수행할 필요가 있다.

또한, 한국철도공사가 일반철도에서 이미 시설개량 성격의 사업을 처리하고 있다는 점을 감안할 때, 경미한 개량 사업도 수행도 가능하다는 부분을 고려할 필요가 있다.

③제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단은 제2항의 규정에 의하여 국토교통부장관의 업무를 대행하는 경우에 그 대행하는 범위안에서 이 법과 그 밖의 철도에 관한 법률의 적용에 있어서는 그 철도의 관리청으로 본다.

3) 「철도산업기본발전법」 제38조 제38조(권한의 위임 및 위탁) 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 지방교통관서의 장에 위임하거나 관계 행정기관·한국철도시설공단·철도공사·정부출연연구기관에게 위탁할 수 있다. **다만, 철도시설유지보수 시행업무는 철도공사에 위탁한다.**

4) 「철도산업기본발전법」 제3조제7호 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

7. "철도시설의 유지보수"라 함은 기존 철도시설의 현상유지 및 성능향상을 위한 점검·보수·교체·개량 등 일상적인 활동을 말한다.

예를 들면, 한국철도공사도 일반철도 사업에서 개량공사의 성격이 강한 ‘호남선 서대전역구내 승강장 개량 기타공사’나, ‘전라선 전주역 외 1개역 여객홈지붕 증축공사’ 등을 외부 용역으로 실시하고 있어, 고속철도에 있어서도 경미한 시설개량 공사를 처리할 역량은 충분한 것으로 판단된다.

[2016년도 한국철도공사의 경미한 개량 사업(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	성격	사업내용	계약일시	계약금액
한국철도공사	시설개량	호남선 서대전역구내 승강장 개량 기타공사	2016. 4	557
	시설개량	전라선 전주역 외 1개역 여객홈지붕 증축공사	2016. 4	1,364

자료: 나라장터(www.g2b.go.kr)

다만, 법률에 명시된 기존 철도시설의 현상유지 및 성능향상을 위한 일상적 활동에 포함되는 개량의 개념이 명확하지 않은 점과 경미한 개량 사업이 한국철도시설공단에서 한국철도공사로 위탁되는 경우 국토교통부에서 한국철도시설공단으로 다시 한국철도공사로 위탁이 이루어져 철도 유지보수 체계가 복잡하게 되어 비효율적인 운영이 우려된다는 점에서 적정 수준의 경미한 개량이 무엇인지 명확한 판단이 필요하다<sup>5)</sup>.

향후 한국철도시설공단은 고속철도 사업에 있어, 하자검사 사업 외에도 「철도산업기본발전법」 등 관련 규정 상 유지보수 업무로 볼 수 있는 경미한 개량 사업을 한국철도공사로 이관하고, 중요한 시설개량 수행 및 유지보수 업무의 관리·감독 업무에 더욱 집중할 필요가 있다.

5) 한국철도시설공단은 유지보수의 개념을 ‘기능유지’로 시설물의 현재 기능을 보전하기 위하여 일상적으로 점검·정비하고 손상된 부분을 원상 복구하는 등의 소보수 활동으로 판단하고 있으나, 「철도산업기본발전법」 제3조제7호에 따르면 유지보수를 기존 철도시설의 현상유지 및 성능향상을 위한 점검·보수·교체·개량 등 일상적인 활동으로 규정하고 있어, 성능향상을 위한 개량이 포함된 개념으로 유지보수가 규정되어 있으므로, 실무적 판단과 법적 개념간의 차이가 있다.



## 행정중심복합도시건설청



## 1

## 현황

## 가. 총수입·총지출 결산

2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 결산은 일반회계, 행정중심복합도시건설 특별회계로 구성된다.

2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총수입은 추가경정예산 대비 1,887억 9,900만원(70.3%)이 증가한 4,572억 5,000만원으로, 전년도 결산에 비해서는 1,022억 9,200만원(18.2%)이 증가하였다.

이처럼 2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총수입이 추가경정예산 대비 크게 증가한 것은 추가경정예산에 편성되어 있지 않은 전년도 이월금 1,832억 5,600만원이 징수된 것에 기인한다.

[2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산(총수입)	559,542	268,451	268,451	457,250	188,799	102,292

자료: 행정중심복합도시건설청

2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총지출은 추가경정예산 대비 294억 400만원(11.0%)이 증가한 2,978억 5,500만원으로, 전년도 결산에 비해서는 784억 3,000만원(20.8%)이 감소하였다.

[2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

	2015 결산액(A)	2016				전년 대비 (C-A)
		예산액		결산액 (C)	추경 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예 산(총지출)	376,285	268,451	268,451	297,855	29,404	△78,430

자료: 행정중심복합도시건설청

### 나. 세입·세출 결산

2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세입예산현액은 2,684억 5,100만원이며, 4,572억 5,000만원을 징수결정하여 이 중 4,572억 1,000만원을 수납하고 4,000만원을 미수납하였다.

[2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액 (A)	징수 결정액	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	0	0	0	0	0	0	0	0.0
행정중심복합도시건설 특별회계	268,451	268,451	268,451	457,250	457,210	40	0	170.3
합 계	268,451	268,451	268,451	457,250	457,210	40	0	170.3

자료: 행정중심복합도시건설청

2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세출예산현액은 6,130억 600만원이며, 이 중 92.1%인 5,645억 8,700만원을 지출하고 360억 9,600만원을 다음연도로 이월하였으며, 123억 2,400만원은 불용처리하였다.

[2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	266,732	266,732	266,732	266,732	0	0	100.0
행정중심복합도시건설 특별회계	268,451	268,451	346,274	297,855	36,096	12,324	86.0
합 계	535,183	535,183	613,006	564,587	36,096	12,324	92.1

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청의 2016년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ①아트센터 건립 사업, ②선관위 청사 건립 사업 등이 있다.

아트센터 건립 사업은 아트센터 사업규모에 대한 관계기관 협의를 완료한 후 설계용역을 지체없이 발주할 수 있도록 설계비 22억 3,600만원이 증액(0원 → 22억 3,600만원)되었고, 선관위 청사 건립 사업은 현재 다른 건물을 임차 중인 세종시 선관위 청사의 건립을 위하여 설계비 및 용지 매입비 15억 9,900만원이 증액(15억 9,900만원 신설) 되었다<sup>1)</sup>.

1) 국토교통위원회, 「2016년도 예산안 예비심사보고서」, 2015.10.  
국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

행정중심복합도시건설청은 ① 인구유입 증가에 대비한 **도시인프라 확충** 및 ② 광역교통시설, 복합커뮤니티센터 등 **국정과제** 추진 등을 주요 추진업무로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 행정중심복합도시건설청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 행정중심복합도시건설청은 2016년 예산 2,684억 5,100만원 중 14.3%에 해당하는 383억 8,700만원을 전용하는 등 예산을 당초 편성목적과 다르게 집행하였고, 재이월 규모도 최근 4년 중 가장 많은 44억 6,200만원에 달하였다.

둘째, 아트센터 건립, 외삼-유성복합터미널 연결도로, 복합민원센터 건립 등 주요 건립 사업이 관계기관과의 협의 지연 등의 사유로 집행실적이 부진하였다. 특히, 아트센터의 경우 타당성조사의 결과(대공연장 700석, 소공연장 300석)와 상이하계(대공연장 1,000석) 사업을 진행하고 있는 문제가 있었다.

셋째, 행정중심복합도시의 자족기능 확충을 위해 중요한 대학의 유치실적이 저조하였다. 또한, 지금까지 유치 MOU를 체결한 대학 중 상당 수가 충청권에 위치한 대학들로 이들 대학 유치에 따른 국토 균형 발전의 효과가 크지 않을 우려가 있다.

## II

## 주요 현안 분석

### 1 예산의 전용 및 재이월 과다

#### 가. 현황

행정중심복합도시건설 특별회계는 행정중심복합도시 건설에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따라 설치된 특별회계이다. 행정중심복합도시건설 특별회계의 예산액(2,685억원)과 전년도 이월액(778억원)을 합한 예산현액은 3,463억원이며, 이 중 2,979억원이 집행되고 361억원이 다음연도로 이월되었으며 123억원이 불용되었다.

#### [행정중심복합도시건설 특별회계 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경					
행정중심복합도시건설 특별회계	268,451	268,451	77,824	346,274	297,855	36,096	12,324

자료: 행정중심복합도시건설청

#### 나. 분석의견

행정중심복합도시건설 특별회계의 2016회계연도 결산과 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

첫째, 2016회계연도 행정중심복합도시건설 특별회계의 전용액 규모는 예산액의 14.3%에 해당하는 383억 8,700만원으로 과다한 측면이 있다.

2016년 행정중심복합도시건설청은 예산액 2,684억 5,100만원의 14.3%에 해당하는 383억 8,700만원을 전용을 통해 국회가 심의·확정한 예산과 다르게 집행하였다. 이는 2013년부터 2015년까지 예산액 대비 전용액의 규모가 5% 미만에 머물렀던 것을 고려하였을 때 크게 증가한 것이다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

[최근 4년간 연도별 예산액 및 전용액 현황 결과]

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	전용액(B)	예산액 대비 전용액 비중(B/A)
2013	842,450	40,302	4.8
2014	698,661	8,943	1.3
2015	491,985	4,411	0.8
2016	268,451	38,387	14.3

자료: 행정중심복합도시건설청

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 예산집행률을 제고하기 위하여 이월 또는 불용 예산액을 타 사업에 전용하여 집행하였기 때문에 전용규모가 증가하였다는 입장이다. 그러나 국회에서 심의 확정된 예산 중 14.3%를 당초 목적과 상이하게 집행하였다는 것은 예산의 편성이 부적절하게 이루어졌다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 특히 대규모(10억원 이상) 전용의 대부분이 시설비를 토지매입비로 전용한 것이라는 점에서, 향후 시설비 예산 편성시 집행 가능성에 대한 면밀한 점검이 선행될 필요가 있다.

[10억원 규모 이상의 전용 내역]

(단위: 백만원)

전용일	~에서			~으로		
	사업명	비목	금액	사업명	비목	금액
3. 11	1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(B)	시설비	3,814	2-1생활권 복합커뮤니티센터 건립	토지 매입비	3,814
3. 30	행복도시-부강역연결도로	시설비	2,570	오송-청주공항 연결도로	토지 매입비	4,500
	행복도시-공주시연결도로	시설비	1,930			
6. 20	오송-청주공항 연결도로	시설비	1,677	행복도시-청주 연결도로	토지 매입비	2,820
	오송-청주 연결도로	시설비	2,400			
	오송-조치원 연결도로	시설비	943	오송-청주 연결도로	토지 매입비	2,200
6. 20	1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(A)	시설비	1,800	3생활권 광역복지지원센터 건립	토지 매입비	4,794
	1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(B)	시설비	594			
	2생활권 광역복지지원센터 건립	시설비	2,400			

(단위: 백만원)

전용일	~에서			~으로		
	사업명	비목	금액	사업명	비목	금액
6. 20	산학연 클러스터 지원센터 건립	시설비	4,834	산학연 클러스터 지원센터 건립	토지 매입비	4,834
12. 5	오송-청주공항 연결도로	시설비	1,500	오송-청주 연결도로	토지 매입비	1,500
12. 27	복합민원센터 건립	시설비	11,792	행복도시-공주 연결도로	토지 매입비	11,792
12. 28	오송-조치원 연결도로	토지 매입비	1,530	행복도시-청원IC 연결도로	시설비	1,530

자료: 행정중심복합도시건설청

둘째, 행정중심복합도시건설청의 재이월 규모는 44억 6,200만원으로 최근 4년 중 가장 큰 규모이다.

2015년도 예산 중 2016년으로 이월된 금액은 778억 2,400만원이며, 행정중심복합도시건설청은 이 중 5.7%에 해당하는 44억 6,200만원을 2017년도로 재이월하였다.

[최근 4년간 연도별 재이월액 규모]

(단위: 백만원, %)

연도	전년도 이월액(A)	재이월액(B)	전년도 이월액 중 재이월액 비중(B/A)
2013	74,320	3,156	4.2
2014	97,107	447	0.5
2015	35,335	2,062	5.8
2016	77,824	4,462	5.7

자료: 행정중심복합도시건설청

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제49조<sup>1)</sup> 따라 행정중심복합도시건설 특별회계는 회계연도 제한 없이 이월이 가능하다는 입장이다.

1) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제49조(세출예산의 이월) 회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

그러나 해당 조항이 다음 연도로의 이월에 대해서만 규정하고 있다는 점, 회계연도 제한 없는 이월은 재원의 비효율적인 활용을 초래할 수 있다는 점<sup>2)</sup> 등을 고려하였을 때, 재이월의 가능성에 대해서는 법률적 검토가 선행될 필요가 있다. 또한 이처럼 2회계연도를 초과하여 이월이 이루어졌다는 것은 당초 집행 가능성에 대한 면밀한 검토 없이 예산이 편성되었다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 행정중심복합도시건설청은 향후 예산의 집행 가능성 등에 대한 보다 정확한 예측과 평가를 바탕으로 예산을 편성하여, 전용 및 재이월과 같은 예산의 변경을 최소화하도록 노력을 기울일 필요가 있다.

---

2) 행정중심복합도시건설 특별회계는 잉여금을 다음 연도 세입에 이입한다는 점에서, 집행 불가능한 재원을 계속 이월하기보다는 이를 불용처리한 후 다음 연도에 타 사업에 집행하는 것이 재원 배분의 효율성 측면에서 보다 바람직할 수 있다.

### 가. 현황

아트센터 건립 사업<sup>1)</sup>은 행정중심복합도시 주민의 삶의 질 향상과 이들의 공동체 의식 함양을 위하여 문화예술시설인 아트센터를 건립하기 위한 사업이다. 행정중심복합도시 건설청은 예산현액 22억 3,600만원 중 2억 2,000만원을 집행하고 20억 1,600만원을 다음 연도로 이월하였다.

[아트센터 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
아트센터 건립	2,236	2,236	0	0	2,236	220	2,016	0

자료: 행정중심복합도시건설청

### 나. 분석의견

아트센터 건립 사업과 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

첫째, 잦은 사업계획 변경으로 인하여 사업기간이 5년 연장되는 등 아트센터 건립 사업이 지연되고 있다.

행정중심복합도시건설청은 2010년 12월 대공연장 700석과 소공연장 300석 규모를 전제로 예비타당성 조사에서 AHP<sup>2)</sup> 0.514로 사업시행이 바람직하다는 결과를 얻었다. 이를 바탕으로 행정중심복합도시건설청은 2013년 5월부터 대공연장 700석과 소공연장 300

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2051-304

2) 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process; AHP)은 경제성 외에도 정책성, 지역균형발전 등의 기준에 대해 일정 가중치를 두고 타당성을 평가하는 방법이다. 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미한다(2017년도 예비타당성조사 운영지침 제38조)

석 규모의 기본설계용역에 착수하였다. 그러나 행정중심복합도시건설청은 다양한 공연장 르를 수용하기 위해서는 1,000석 이상의 대공연장이 필요하다는 이유로 2013년 10월 기본설계용역을 중지하였고, 대공연장 1,200석, 소공연장 300석을 전제로 타당성재조사를 실시한 결과 2015년 10월 AHP 0.391으로 사업을 시행하지 않는 것이 바람직하다는 결과에 도달하였다. 이에 행정중심복합도시건설청은 기획재정부와의 총사업비 조정을 통해 대공연장만 1,000석 규모로 건립하기로 결정하고 기본설계용역을 재개하였다.

[아트센터 건립 규모 관련 계획 및 타당성 조사 결과]

(단위: 백만원)

구분		예비타당성조사 신청 (2010. 8)	예비타당성조사 결과 (2010. 12)	타당성재조사 결과 (2015. 10)	총사업비 조정 (2016. 10)
공연장 규모	대공연장	1,100석	700석	1,200석	1,000석
	소공연장	500석	300석	300석	없음
총사업비		111,951	85,732	119,056	90,533
사업기간		2011년~2014년	2011년~2014년	2012년~2018년	2012년~2019년
타당성			B/C: 0.91 AHP: 0.514	B/C: 0.76 AHP: 0.391	

자료: 행정중심복합도시건설청

이처럼 행정중심복합도시건설청이 아트센터의 대공연장 규모를 확정하지 못하고 이를 변경하는 과정에서 사업 종료 연도가 5년 지연(2014년 → 2019년)되었고, 최근 4년간 예산집행을 역시 매우 저조하다.

[최근 4년간 아트센터 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경						
2013	1,230	1,230	40	1,270	717	412	141	56.5
2014	1,725	1,725	412	2,137	0	412	1,725	0.0
2015	0	0	412	412	0	0	412	0.0
2016	2,236	2,236	0	2,236	220	2,016	0	9.8

자료: 행정중심복합도시건설청

둘째, 행정중심복합도시건설청은 대공연장 700석, 소공연장 300석 규모를 전제로 사업시행의 타당성을 확보하였으나, 예비타당성조사의 취지와 달리 사업규모를 변경하여 사업을 추진하고 있다.

당초 행정중심복합도시건설청은 대공연장 700석, 소공연장 300석 규모를 전제로 예비타당성조사를 실시하여 사업 추진의 타당성을 확보하였음에도 불구하고, 2016년 10월 사업 시행의 타당성을 확보하기 위한 별도의 조치 없이 대공연장만 1,000석 규모로 건립하기로 결정하였다.

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 다양한 장르의 공연을 수용하기 위해서는 1,000석 규모 이상의 공연장이 필요했으며, 조속한 사업 진행을 위해서 별도의 타당성 조사 없이 공연장 규모를 변경하여 사업을 진행하였다는 입장이다.

그러나 이처럼 예비타당성조사의 전제와 상이하게 사업을 추진하기 위해서는 별도의 타당성조사를 거침으로써 사업 추진의 정당성을 확보하는 것이 필요하다. 실제로 행정중심복합도시건설청이 1,000석 규모의 대공연장만 건립하게 됨에 따라 소규모 공연은 상영이 어려워지는 등 많은 부분에서 기존 예비타당성조사와는 상이한 결과가 도출될 수 있다. 이처럼 사업의 주요 내용 변경에도 불구하고 행정중심복합도시건설청이 별도의 타당성조사를 거치지 않고 사업을 추진하는 것은 사업 추진여부를 투명하고 공정하게 결정함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 타당성조사제도의 도입 취지와 반하는 것으로 부적절하다.

### 가. 현황

자족기능 유치 지원 사업<sup>1)</sup>은 기업, 대학, 연구소 등 자족기능의 유치를 통해 도시경쟁력을 제고하기 위한 사업이다. 행정중심복합도시건설청은 자족기능 유치 지원 사업의 2016년도 예산현액 4억 8,100만원 중 91.1%인 4억 3,800만원을 집행하고 2,500만원을 다음연도로 이월하였으며 1,800만원을 불용처리하였다.

#### [자족기능 유치 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
자족기능 유치 지원	468	468	13	0	481	438	25	18

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 도시의 자족기능을 확보하고, 우수 인적 자원 양성을 통한 도시 경쟁력 향상을 도모하기 위하여 대학을 핵심 시설로 상정하고, 대학의 유치를 위해 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 행정중심복합도시건설청은 4생활권에 공동캠퍼스(145,954 m<sup>2</sup>), 개별 캠퍼스 4개 부지(1,484,362m<sup>2</sup>) 등 총 1,630,316m<sup>2</sup> 규모의 대학부지를 조성할 계획이다.

### 나. 분석의견

자족기능 유치 지원 사업 중 대학 유치와 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

첫째, 2020년까지 대학의 유치를 통하여 도시의 자족적 성숙을 이루겠다는 계획과 달리 대학 유치 실적이 저조하다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 행정중심복합도시건설특별회계 1032-301

행정중심복합도시건설청은 제37차 개발계획에서 2016년 ~ 2020년을 자족적 성숙단계로 설정하고, 대학, 국제교류, 의료복지 기능을 수용하는 것으로 계획하였다. 이를 위해 행정중심복합도시건설청은 고려대, 한밭대 등 8개 국내대학과 아일랜드 코크대, 오스트리아 프로이드대 등 8개 해외대학과 양해각서(MOU)를 체결하고, 대학의 입주 여건 개선을 위한 정책을 추진하였다. 그러나 2016년말 현재까지 대학 설립을 위하여 부지를 공급하거나 법률적 구속력이 있는 계약이 체결되는 등 가시적인 성과가 없어, 2020년까지 대학 설립에 어려움이 있을 것으로 보인다.

[대학유치 양해각서를 체결한 대학 현황]

연도	해외 대학	국내 대학
2012	울릉공대(호주), 마틴루터대(독일), 큐슈공대(일본), 교토공대(일본)	
2013		고려대, 한밭대, 충남대, 공주대, KAIST
2015	코크대학(아일랜드)	
2016	트리니티대(아일랜드), 브르노 예술원(체코), 프로이드대(오스트리아)	서울대 행정대학원, 충북대, 건양대, KAIST

자료: 행정중심복합도시건설청

**둘째, 도시의 자족기능 확충 및 산학연 클러스터 구축에 도움을 줄 수 있는 대학 중심으로 유치활동을 전개할 필요가 있다.**

행정중심복합도시건설청은 대학과 기업 및 연구기관을 4생활권 내에 인접배치하여 산학연 클러스터를 구축하고 “R&D 인력양성 → 창업·성장 → 재투자”의 생태계를 구축하여 도시의 자족기능을 확충하겠다는 계획을 수립하였다<sup>2)</sup>. 실제로 행정중심복합도시건설청은 2015년까지는 종합대학이나 공과대학을 중심으로 유치 양해각서를 체결하였다.

그러나 행정중심복합도시건설청은 2016년 9월 체코의 브르노예술원, 2017년 2월 이탈리아의 산타체칠리아 음악원과 대학 캠퍼스 설립 양해각서를 체결하는 등 R&D 인력양성과 무관한 대학의 유치를 추진하고 있다. 이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 산학연 클러스터 활성화에 직접적 기여가 가능한 대학·학과를 중심으로 유치 활동을 진행하되 융·복합시대에 맞춰 다양한 학과의 대학을 유치하고 있다는 입장이나, 대학 부지

2) 제37차 행정중심복합도시건설 개발계획

가 넓지 않은 상황에서 R&D와 무관한 대학의 유치는 오히려 R&D 관련 대학 유치를 어렵게 만들 수 있고 계획의 일관성을 저해한다는 점에서 부적절한 측면이 있다. 따라서 행정중심복합도시건설청은 개발계획의 취지에 맞게 R&D 인력 양성 중심의 대학을 유치하기 위하여 노력을 기울일 필요가 있다.

**셋째, 대학유치 양해각서를 체결한 국내 대학의 상당 수가 충청권 소재 대학으로, 국토의 균형발전과는 거리가 있다.**

행정중심복합도시의 건설은 수도권에 지나친 집중에 따른 부작용 해소에 있다<sup>3)</sup>. 따라서 행정중심복합도시에는 주로 수도권에 위치한 대학을 유치하는 것이 행정중심복합도시 건설의 취지에 보다 부합할 것으로 보인다.

그러나 행정중심복합도시건설청이 대학유치 양해각서를 체결한 국내 8개 대학 중 서울대 행정대학원을 제외한 7개 대학은 충청권에 위치한 대학으로 수도권의 집중 완화와는 거리가 있다. 특히, 행정중심복합도시로의 이전을 추진 중인 고려대 약학대학의 경우 현재 같은 세종시 내의 조치원에 위치하고 있어, 사실상 세종시 내에서의 이전에 불과하여 수도권 집중 완화 효과를 기대하기 어려울 것으로 보인다.

[대학유치 양해각서를 체결한 국내대학 현황]

연도	수도권 소재	충청권 소재
2013		고려대, 한밭대, 충남대, 공주대, KAIST
2016	서울대 행정대학원	충북대, 건양대, KAIST

자료: 행정중심복합도시건설청

3) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 수도권의 지나친 집중에 따른 부작용을 해소하기 위하여 새롭게 조성하는 행정중심복합도시의 건설 방법 및 절차를 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

## 가. 현황

복합커뮤니티센터 건립 사업<sup>1)</sup>은 주민센터와 영아·유아 보육시설, 경로당, 도서관, 우체국, 경찰지구대 등 공공편익시설들이 위치할 커뮤니티센터 22개소를 건립하기 위한 단위사업이다. 행정중심복합도시건설청은 예산현액 762억 700만원 중 650억 6,500만원을 집행하고 93억 9,900만원을 다음연도로 이월하였으며 17억 4,300만원을 불용하였다.

[복합커뮤니티센터 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

세부사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(A)	11,725	11,725	4,257	△1,800	14,182	13,775	0	407
1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(B)	11,795	11,795	150	△4,408	7,537	6,164	1,373	0
2-1생활권 복합커뮤니티센터 건립	5,665	5,665	0	3,814	9,479	9,171	308	0
2-2생활권 복합커뮤니티센터 건립	9,141	9,141	21	0	9,162	4,887	4,275	0
3-1생활권 복합커뮤니티센터 건립	8,703	8,703	46	0	8,749	7,656	1,092	1
3-2생활권 복합커뮤니티센터 건립	14,687	14,687	3,438	0	18,125	16,790	0	1,335
3-3생활권 복합커뮤니티센터 건립	8,945	8,945	28	0	8,973	6,622	2,351	0
합 계	70,661	70,661	7,940	△2,394	76,207	65,065	9,399	1,743

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 2016년 연말까지 동 사업을 통해 7개의 복합커뮤니티센터를 준공하였고, 5개의 복합커뮤니티센터 건립공사를 진행하고 있으며, 10개의 복합커뮤니티센터의 건립을 추진할 계획이다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2036

## 나. 분석의견

행정중심복합도시건설청은 복합커뮤니티센터 건립 사업과 관련하여 다음과 같은 문제에 대한 해결방안을 모색할 필요가 있다.

**첫째, 1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(B) 사업과 2-2생활권 복합커뮤니티센터 건립 사업은 총사업비 협의 지연으로 인하여 예산집행률이 저조하다.**

1-1생활권 복합커뮤니티센터 건립(B) 사업과 2-2생활권 복합커뮤니티센터 건립 사업의 예산 대비 집행률은 각각 52.3%와 53.5%로 저조하다. 이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 기획재정부와의 총사업비 협의 지연으로 시설공사 착공이 지연되어 예산집행률이 저조했다는 입장이다.

그러나 2014회계연도 결산 심사에서 동 사업의 관계기관 사전협의 부족에 따른 공사 지연에 대하여 주의를 촉구<sup>2)</sup>하였음에도, 기획재정부와의 협의 지연에 따른 집행 저조 문제가 다시 발생하였다는 점에서 국회의 시정요구가 제대로 이행되지 않은 것으로 보인다. 따라서 행정중심복합도시건설청은 관계기관과의 충분한 협의 후에 적정 규모의 예산을 편성하여 재정의 효율적인 집행을 도모하여야 할 것이다.

**둘째, 복합커뮤니티센터가 해당 생활권 주민의 입주시점보다 늦게 준공됨에 따라 입주 주민의 불편을 초래할 우려가 있다.**

복합커뮤니티센터에는 주민센터가 위치하기 때문에 해당 생활권의 주민 입주시점과 동일한 시점에 건립·운영될 필요가 있다<sup>3)</sup>. 그러나 2016년말 현재 준공이 되었거나 건립 공사가 진행 중인 12개의 복합커뮤니티센터 중 8개의 복합커뮤니티센터가 해당 생활권 주민의 입주시점보다 늦게 건립됨에 따라 주민의 불편을 초래할 우려가 있다.

2) 국회 예산결산특별위원회, 「2014회계연도 결산 심사보고서」, 2015, p.1,316

3) 한국도시설계학회, 「행정중심복합도시 첫마을 등 공공편의시설 기본계획 및 운영관리방안 연구」, 2007, pp. 278~281

[복합커뮤니티센터 준공시점 및 해당 생활권 주민 입주시점 현황]

생활권	복합커뮤니티센터 준공시점	주민 최초 입주시점
1-1(A)	2016년 10월	2015년 6월
1-1(B)	2018년 3월	2015년 6월
1-2	2013년 11월	2013년 12월
1-3	2015년 4월	2013년 12월
1-4	2013년 9월	2014년 4월
1-5	2013년 7월	2013년 7월
2-1	2019년 12월	2018년 1월
2-2	2018년 3월	2017년 4월
2-3	2012년 7월	2011년 12월
3-1	2017년 10월	2017년 12월
3-2	2016년 12월	2016년 2월
3-3	2018년 3월	2016년 4월

자료: 행정중심복합도시건설청

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 복합커뮤니티센터 시설의 인수·운영주체인 세종특별자치시가 1-1(B)생활권과 3-1생활권의 복합커뮤니티센터 착공 연기를 요청함에 따라 복합커뮤니티센터 준공 지연은 불가피하였다는 입장이다.

그러나 세종특별자치시가 착공 연기를 요청한 3-1생활권 복합커뮤니티센터는 주민 입주보다 먼저 복합커뮤니티센터가 준공되었고, 세종특별자치시에서 착공 연기를 요청하지 않은 8개 생활권에서도 복합커뮤니티센터 준공 지연이 발생하고 있다는 것을 고려하였을 때, 행정중심복합도시건설청의 주장은 타당성이 부족한 것으로 보인다.

또한 2-3생활권과 3-2생활권의 경우 주민 입주는 각각 2011년 12월과 2016년 2월 시작되었으나, 경찰지구대, 119안전센터 등이 위치하는 복합커뮤니티센터는 주민 입주 후 각각 7개월이 지난 2012년 7월과 10개월이 지난 2016년 12월에 준공되어 주민의 안전에 심각한 문제를 야기할 수 있었다. 따라서 행정중심복합도시건설청은 복합커뮤니티센터의 면밀한 사업관리 및 적시 착공을 통하여 주민 입주시 불편이 없도록 만전을 기하여야 하며, 경찰지구대와 119안전센터가 위치할 예정인 4-2생활권, 5-2생활권, 6-2생활권의 경우 사업 지연으로 주민의 안전에 위해가 발생하는 일이 없도록 노력할 필요가 있다.

### III

### 개별 사업 분석

1

#### 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 실적행 부진 및 예산 재재이월

##### 가. 현황

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업<sup>1)</sup>은 외삼동과 유성복합터미널 구간에 간선급행 버스체계(Bus Rapid Transit: BRT)<sup>2)</sup> 전용차로 운영을 위한 도로를 신설하고 시설물을 보완하기 위한 사업이다. 행정중심복합도시건설청은 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 2016년도 예산현액 204억 8,100만원 중 98.1%인 200억 9,800만원을 집행하고 3억 8,300만원을 다음연도로 이월하였다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
외삼-유성 복합터미널 연결도로	19,900	19,900	581	0	20,481	20,098	383	0

자료: 행정중심복합도시건설청

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업에는 2014년부터 2019년까지 총 1,283억원(국비 642.5억원, 대전시 지방비 642.5억원)이 투입될 계획이다. 행정중심복합도시건설청은 설계를 직접 수행하고, 토지보상 및 시공은 대전광역시가 시행하고 행정중심복합도시건설청은 지방자치단체 보조의 방법으로 자금을 지원할 계획이다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2032-318

2) 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

5. "간선급행버스체계"라 함은 버스전용차로, 편리한 환승시설, 교차로에서의 버스우선통행 그 밖의 국토교통부령이 정하는 사항을 갖추어 급행으로 버스를 운행하는 교통체계를 말한다.

## 나. 분석의견

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 집행과 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

**첫째, 외삼-유성복합터미널 연결도로 사업을 통해 보조금을 교부 받은 피보조기관(대전광역시)의 실집행률이 저조하다.**

외삼-유성복합터미널 연결도로 사업 예산현액 204억 8,100만원 중 보조금 예산은 199억원이며 행정중심복합도시건설청은 보조금 예산을 전액 토지보상 및 시설비 명목으로 대전광역시에 교부하였다<sup>3)</sup>. 그러나 대전광역시는 교부 받은 199억원 중 800만원만 집행하고 198억 9,200만원은 이월하여 실집행률은 0.04%에 불과하다.

[행정중심복합도시건설청 보조금사업의 실집행률 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	행정중심복합도시 건설청 보조금		피보조기관						
	예산액	집행액	기관명	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	실집행률 (B/A)
외삼-유성 복합 터미널 연결도로	19,900	19,900	대전 광역시	19,900	0	19,900	8	19,892	0.04

자료: 행정중심복합도시건설청

동 사업의 실집행률이 저조한 것에 대하여 행정중심복합도시건설청은 총사업비 협의 기간 소요로 2014년 5월 착수한 설계가 아직 완료되지 못하였고<sup>4)</sup>, 그로 인하여 대전광역시의 토지 보상 및 시설공사 착공이 불가능했기 때문이라는 입장이다.

그러나 기획재정부의 “2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침”은 피보조기관의 연내 집행가능성 등에 대한 엄격한 사전 검토를 통해 보조금의 연례적 이월을 최소화하도록 규정하고 있다. 따라서 행정중심복합도시건설청은 총사업비 협의 진행 상황을 점검하면서 보조금을 교부하는 등의 조치를 취하여 보조금의 이월을 예방할 수 있었음에도, 이에 대한 고려 없이 보조금을 전액 교부하여 기획재정부의 지침을 위반하였다.

3) 198억 4,500만원을 토지보상비 명목으로, 5,500만원을 시설비와 감리비 및 부대비 명목으로 교부하였다.

4) 2017년 4월말 현재까지 총사업비 협의로 설계가 완료되지 못하였다.

둘째, 행정중심복합도시건설청은 2014년 감리비 예산을 적정규모보다 과다 편성하여, 이 중 일부를 2017년으로 재재이월하였다.

행정중심복합도시건설청은 2014년 설계에 대한 감리를 실시하기 위하여 2억원의 감리비를 예산에 편성하였다. 그러나, 2014년에는 예산액 중 4,000만원만 집행하고 1억 1,800만원은 다음연도로 이월하였고, 2015년에는 이를 전액 2016년도로 재이월하였으며, 2016년에는 이 중 8,200만원만 집행하고 3,600만원을 다음연도로 재재이월하였다.

[외삼-유성복합터미널 연결도로 사업의 연도별 감리비 예산편성 및 집행 현황]  
(단위: 백만원)

연도	예산액	전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2014	200	0	200	40	118	42
2015	0	118	118	0	118	0
2016	0	118	118	82	36	0

자료: 행정중심복합도시건설청

이와 관련하여 행정중심복합도시건설청은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제49조5)에 따라 행정중심복합도시건설특별회계 세출예산의 이월에는 문제가 없다는 입장이다.

그러나, 예산액의 재재이월이 발생하였다는 것은 당초 예산 편성에 문제가 있었음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 실제로 설계 감리는 2014년부터 2016년까지 3개년에 걸쳐 이루어질 계획이었으나, 행정중심복합도시건설청은 설계 감리 예정액 2억 4,400만원의 82.0%인 2억원<sup>5)</sup>을 초년도인 2014년에 편성하여 예산의 재재이월을 초래하였다.

따라서 행정중심복합도시건설청은 다년도 공사의 경우 연차별 공사 진행도 등에 대한 면밀한 예상을 통해 적정 수준의 예산이 순차적으로 편성될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다.

5) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제49조(세출예산의 이월) 회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

6) 실제 설계 감리는 예산편성액(2억원)보다 적은 1억 5,800만원에 계약이 이루어졌다.

## 가. 현황

복합민원센터 건립 사업<sup>1)</sup>은 공무원의 정주여건 개선을 위하여 문화시설과 체육시설 등 복합편의시설 6개소를 건립하기 위한 사업이다. 동 사업의 예산액은 223억 4,000만원이나 전년도 이월액 76억 6,000만원과 123억 5,400만원의 전용감액을 고려한 예산현액은 176억 4,600만원이며, 이 중 90억 6,400만원을 집행하고 29억 1,300만원을 다음연도로 이월하였으며 56억 6,900만원을 불용처리하였다.

## [복합민원센터 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
복합민원센터 건립	22,340	22,340	7,660	△12,354	17,646	9,064	2,913	5,669
· 기본조사설계비	2,000	2,000	2,070	1,068	5,138	4,918	0	220
· 실시설계비	7,353	7,353	0	△1,068	6,285	3,324	2,535	426
· 시설비	12,354	12,354	5,000	△12,354	5,000	0	0	5,000
· 감리비	607	607	567	0	1,174	822	352	0
· 시설부대비	26	26	23	0	49	0	26	23

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 총 3,057억 9,000만원을 투입하여 복합민원센터 6개소 건립을 4개의 공사로 분리하여 추진하고 있으며, 3공사는 기본설계 기술제안입찰<sup>2)</sup> 방식으로 추진하고 있다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 행정중심복합도시건설특별회계 2031-304

2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제98조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

3. "기본설계 기술제안입찰"이란 발주기관이 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 제1호에 따른 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰을 말한다.

[복합민원센터 건립 사업 공사별 현황]

구분	1공사	2공사	3공사	4공사
시설물 개수	3개소	1개소	1개소	1개소
연면적	45,907㎡	19,735㎡	37,937㎡	9,871㎡
시설 내용	주차장	문화시설, 주차장	체육시설, 주차장	주차장
총사업비	105,526백만원	53,076백만원	127,956백만원	18,708백만원

자료: 행정중심복합도시건설청

## 나. 분석의견

복합민원센터 건립 사업과 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

첫째, 행정중심복합도시건설청이 사업진행 경과에 대한 고려 없이 시설비 예산을 편성한 결과, 편성된 예산을 전액 집행하지 못하였다.

2014년 10월 행정중심복합도시건설청은 국무조정실, 기획재정부, 안전행정부 등 관계 기관과 협의를 거쳐 기본계획을 수립하였다. 그러나 2015년 4월 행정자치부 등에서 민원센터 제외, 수영장 추가 등의 추가적인 기본계획 조정을 요구함에 따라 2015년 10월 수정된 기본계획이 최종 확정되었으며 2015년 11월 사업계획 적정성 검토가 완료되었다<sup>3)</sup>.

[복합민원센터 건립 사업 추진 경과]

일자	추진내용
2013. 9.	세부 사업 추진 방안 결정
2013.11.	사업계획 적정성 검토 의뢰
2014. 1. ~ 2014.10.	기본계획 수립
2015. 4. ~ 2015.10.	행정자치부 기본계획 조정 요구에 따른 기본계획 수정
2015.11.	사업계획 적정성 검토 완료
2016. 3. ~ 2016. 7.	3공사 기본설계
2016. 3. ~ 2016. 9.	1공사, 2공사, 4공사 기본설계 및 실시설계

자료: 행정중심복합도시건설청

3) 이처럼 복합민원센터 건립 사업이 관계기관 협의로 지연되는 것에 대하여 국회는 2014회계연도 결산 심사와 2015회계연도 결산 심사에서 주의를 요구하였다.

이처럼 관계기관 협의에 따른 사업 지연을 2016년도 예산안 편성 및 국회 심의시 충분히 고려할 수 있었음에도 불구하고, 행정중심복합도시건설청은 2016년 3월에 시설공사를 착공하는 것을 전제로 123억 5,400만원을 2016년도 시설비 예산에 편성하였다. 그러나 “설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침(국토교통부 고시)”에 따르면 복합민원센터의 설계에는 9~13개월 소요될 것으로 예상된다는 점에서 행정중심복합도시건설청이 전제한 2016년 3월 시설공사 착공은 물리적으로 불가능하였다.

실제로 행정중심복합도시건설청은 2016년 3월부터 2017년 2월까지 설계를 진행하였으며, 2017년 4월말 현재 시설공사를 위한 계약절차가 진행 중이다. 이처럼 물리적으로 집행이 불가능한 시설비를 예산에 편성한 결과, 2015년 시설비 이월액 50억원은 전액 불용하였으며, 2016년 시설비 예산액 123억 5,400만원은 전액 타 사업<sup>4)</sup>으로 전용하였다.

**둘째, 행정중심복합도시건설청은 예산 전용 내역의 일부를 누락하여 국회에 보고하였다.**

「국가재정법」 제46조제5항<sup>5)</sup>은 국회의 재정심사권과 통제권을 유효하게 행사하기 위하여<sup>6)</sup>, 매 분기별 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하고 있다. 행정중심복합도시건설청은 동 규정에 따라 2016년 전용내역을 국회에 제출하면서 복합민원센터 건립사업에서 행복도시-공주 연결도로 사업으로의 117억 9,200만원 전용 등 총 2건, 133억 2,200만원 규모의 전용내역을 누락하였다. 이는 2016년 행정중심복합도시건설청의 전용액 383억 8,700만원의 34.7%에 해당하는 금액이다. 향후 행정중심복합도시건설청은 이처럼 예산 전용 내역 중 일부를 누락하여 국회에 보고하는 일이 재발하지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다.

[국회 보고가 누락된 전용 내역]

(단위: 백만원)

구분	전용일	~에서	~으로	금액
기획재정부 협의전용	2016.12.27	복합민원센터 건립	행복도시-공주 연결도로	11,792
자체전용	2016.12.28	오송-조치원 연결도로	행복도시-청원IC 연결도로	1,530

자료: 행정중심복합도시건설청

4) 5억 6,200만원은 선관위 청사 건립 사업(2033-308)으로, 117억 9,200만원은 행복도시-공주 연결도로 사업(2032-319)으로 전용하였다.

5) 「국가재정법」 제46조(예산의 전용) ⑤ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

6) 기획재정부위원회, 「국가재정법 일부개정법률안(우제창의원 대표발의) 검토보고」, 2009





**새만금개발청**



## 1 현황

2016회계연도 새만금개발청 소관 결산은 일반회계와 지역발전특별회계로 구성된다.

2016회계연도 새만금개발청 소관 세입예산은 편성되지 않았으나, 1억 3,500만원을 징수결정하여 1억 3,300만원을 수납하고, 200만원을 미수납하였다. 새만금개발청 소관 세입 총계는 총수입과 동일하다.

[2016회계연도 새만금개발청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		세입 예산현액	징수 결정액 (A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	0	0	0	132	130	2	0	98.5
지역발전특별회계	0	0	0	3	3	0	0	100.0
합 계	0	0	0	135	133	2	0	98.5

자료: 새만금개발청

2016회계연도 새만금개발청 소관 세출예산현액은 833억 6,400만원이며, 이 중 95.3%인 794억 7,700만원을 지출하고 22억 1,500만원은 다음연도로 이월하였으며 16억 7,200만원은 불용처리하였다. 새만금개발청 소관 세출 총계는 총지출과 동일하다.

[2016회계연도 새만금개발청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	72,438	72,438	74,963	71,076	2,215	1,672	94.8
지역발전특별회계	8,401	8,401	8,401	8,401	0	0	100.0
합 계	80,839	80,839	83,364	79,477	2,215	1,672	95.3

자료: 새만금개발청

새만금개발청의 2016년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 예산이 증액된 사업으로는 ① 동서도로 건설 사업, ② 새만금 관광 활성화 지원 사업 등이 있다.

동서도로 건설 사업은 새만금 기반시설의 적기 완공을 위하여 100억원이 증액(437억 2,500만원→537억 2,500만원)되었고, 새만금 관광활성화 지원 사업은 생태체험 학습랜드 조성을 위하여 19억 2,500만원이 증액(14억 7,600만원→34억 100만원) 되었다<sup>1)</sup>.

1) 국토교통위원회, 「2016년도 예산안 예비심사보고서」, 2015.10.  
국회, 「2016년도 예산안에 대한 수정안」, 2015.12.

새만금개발청은 ① 새만금 한중 경협단지 구체화, ② 기반시설 조기건설, ③ 국민들이 찾고 즐기는 새만금 조성, ④ 홍보 및 투자유치 활동 강화 등을 주요 추진업무로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2016회계연도 새만금개발청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 남북도로, 신항만 등 기반시설 건설 지연, 한중 경협단지와 농업용지 개발 등 선도사업 성과 미흡 등 새만금개발청의 새만금 개발 계획이 이루어지지 않고 있으며, 그 결과 민간기업 투자유치 실적이 저조하였다.

둘째, 새만금 관광 활성화 추진에도 불구하고 새만금 방문자 수와 새만금 공연 관람객 수가 감소하였다. 또한 지방자치단체에 교부한 보조금 중 일부가 보조금 교부 목적과 무관하게 집행이 되었다.

셋째, 새만금개발청은 새만금의 문화와 간척의 역사 등을 전시·교육하기 위하여 새만금 간척사 박물관의 건립을 추진하고 있으나, 기존에 운영 중인 새만금 홍보관, 새만금 산업단지 홍보관 등과 역할이 중복될 우려가 있으므로 홍보시설간의 역할 재정립이 이루어질 필요가 있다.

1

새만금사업 지연에 따른 민간투자 유치 저조

가. 현황

새만금개발청장은 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제6조<sup>1)</sup>에 따라 2014년 새만금 기본계획을 변경·수립하였다<sup>2)</sup>. 새만금 기본계획은 새만금 사업이 장기간에 걸친 대단위 사업으로 초기단계부터 민간 주도 개발이 어렵다는 점을 감안하여, 공공 주도의 기반시설 조성 및 선도사업 진행을 통해 민간투자를 촉발하기로 계획되었다.

이를 구체적으로 살펴보면, 기반시설의 경우 2020년까지 신항만 및 배후단지 일부(4선석, 52.4만㎡), 동서도로, 남북도로, 새만금-전주 고속도로, 용수공급시설 등 주요 기반시설을 완성하고, 2021년부터 나머지 기반시설의 개발을 추진하겠다는 계획을 세웠다.

[기반시설 단계별 추진계획]

기반시설	1단계(2020년까지)	2단계(2021년 이후)
신항만 및 배후단지	4선석(52.4만㎡)	14선석(435.6만㎡)
새만금-전주 고속도로	54.3km	-
동서 1축 도로	-	23.0km(6→10차로)
동서도로	19.8km(4차선)	19.8km(4차선→6차선)
남북도로	26.7km(6~8차선)	-
남북3축도로	-	27.2km
순환링 교량	-	6.5km
용수공급시설	51.9만㎡/일 송수로 등	-

자료: 새만금개발청

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

- 1) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제6조(기본계획의 수립 등) ① 제34조에 따른 새만금개발청의 장(이하 "새만금청장"이라 한다)은 새만금사업을 효과적으로 추진하기 위하여 기본계획을 수립하여야 하며, 사회적·경제적 여건변화 등 필요에 따라 기본계획을 변경할 수 있다.
- 2) 기본 기존계획은 사업계획이 공급자 중심이었고 공공부문의 역할이 미정립되어 있었으며, 새만금개발청은 기본계획 변경을 통해 수요자 중심의 계획으로 전환하였고, 민간의 주도적 참여 유도를 위한 기반을 구축하였다(2014 새만금 기본계획)

또한 한·중 경협단지 조성, 관광명소화, 글로벌 수준의 규제 완화, 농생명용지의 차질 없는 조성 등 선도사업에 대해서는 2017년까지를 선도사업 가시화단계로, 2022년까지를 민간투자 확산단계로, 2023년 이후를 내부개발 가속화단계로 설정하였다.

[선도과제 단계별 추진계획]

단계	선도사업 가시화단계 (2017년 까지)	민간투자 확산단계 (2022년 까지)	내부개발 가속화단계 (2023년 이후)
추진 계획	경협특구 조성을 통해 신항만 배후 용지 등을 선도적으로 조성함으로써 민간참여의 발판 마련하고, 2017년까지 45%조성(착수기준)	선도사업의 성공적인 추진을 통하여 민관합작, SPC설립, 리츠 등 경협국가의 다양한 형태의 민간투자를 촉발	글로벌도시로서 위상이 확립되어감에 따라 글로벌기업 및 개인들의 연쇄적 투자참여가 이루어지고 이로 인해 내부개발 더욱 활성화

자료: 새만금개발청

## 나. 분석의견

첫째, 새만금 기반시설 공사가 지연되어 2020년까지 기반시설의 일부를 완성하겠다는 새만금 기본계획의 달성이 불가능하다.

새만금개발청은 2020년까지 신항만 4선석을 완공할 계획이었다. 그러나 해양수산부는 2017년 연말까지 부두개발에 필요한 외곽시설을 착공하여 2020년까지 준공할 예정이며, 항만 본시설에 대한 공사계획은 수립하지 못하고 있는 실정이다.

또한, 새만금개발청은 새만금-전주 고속도로(54.3km) 및 새만금-전주 고속도로와 연결되는 동서도로(19.8km)를 2020년까지 완공하여 새만금 서쪽 끝에서 전주까지 고속도로망을 구축할 계획이었다. 그러나 국토교통부가 건립 중인 새만금-전주 고속도로는 2017년 시설공사에 착공할 예정으로 2023년에야 완공 가능하다. 그 결과 동서도로가 계획대로 2020년까지 완공될 예정이나, 새만금-전주 고속도로와 연결되지 않아 그 활용도가 저조할 것으로 예상된다<sup>3)</sup>.

3) 이와 관련하여 국무조정실의 정부합동 부패척결추진단은 새만금-전주 고속도로와 동서도로의 준공시기가 달라 동서도로는 3년간 사용도 못한 채 노후되어 재포장으로 인한 예산낭비 문제가 발생할 수 있다는 입장이다(국무조정실 보도자료, “1년간 국책사업 예산 2천억 원 낭비 막았다”, 2017. 1. 10).

[새만금 주요 간선도로망 노선계획도]



주: 1. 동서2축도로의 명칭이 동서도로로 변경되었으며, 남북2축도로의 명칭이 남북도로로 변경되었다.  
 2. 실선은 이미 구축된 도로망, 점선은 구축 예정인 도로망을 의미한다.  
 자료: 새만금개발청

남북도로 역시 새만금 기본계획에서는 2020년까지 완공될 계획이었으나, 2017년에야 착공될 예정이며 사업기간 역시 2022년으로 설정되어 계획의 달성이 불가능한 상황이다.

[새만금 기반시설 1단계 구축 계획 및 현황]

기반시설	1단계 구축 계획	현황
신항만 및 배후단지	4선석(52.4만㎡)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2017년 연말 부두개발에 필요한 외곽시설 착공, 2020년까지 외곽시설 준공 예정</li> <li>○ 항만 본시설 공사 일정 미정</li> </ul>
새만금-전주 고속도로	54.3km	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2017년 착공 및 2023년 완공 예정</li> <li>○ 2016년까지 총사업비(1조 9,241억원) 중 2.8%인 553억원 집행</li> </ul>
동서도로	19.8km(4차선)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공사 진행 중(2020년 완공 가능)</li> <li>○ 연계도로인 새만금-전주 고속도로 완공 지연으로 활용도 저조 예상</li> </ul>
남북도로	26.7km(6~8차선)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2017년 착공 및 2022년 완공 예정</li> </ul>

자료: 새만금개발청

둘째, 농업용지 개발, 한·중 경협단지 조성 등 선도사업의 추진 지연 및 성과 미흡 등으로 인하여, 선도사업의 성공적인 추진을 통해 민간투자를 이끌어 내겠다는 새만금 기본계획의 기본구상에 차질이 예상된다.

농업용지 개발과 관련하여, 새만금개발지역에 농업용지를 개발하기 위한 농림축산식품부 소관 새만금지구 개발 사업의 최근 3년간 평균 계획현액 대비 집행률은 69.0% 수준이며 2016년에는 45.2%로 저조한 실정이다. 이처럼 연례적인 예산집행 부진으로 인하여 2020년까지 농업용지 개발의 완료에는 어려움이 예상된다.

또한 한·중 경협단지 조성과 관련하여, 2014년 7월 한-중 정상회담에서 새만금 한·중 경협단지 조성에 공동 관심 표명 후 새만금개발청장은 한·중 경협단지 조성을 2017년까지 완료할 선도과제로 선정하였다. 이는 한·중 경협단지를 선도적으로 성공시킨 후 일본, 미국, EU 등 다양한 국가와의 경협을 확대함으로써 경협단지내 경쟁과 협력을 활성화 하겠다는 계획이었다. 그러나 2014년 정상회담 이후 경협단지 조성 논의에 별다른 진척을 보이지 못한 상황에서, 최근 한·중 관계의 악화로 2016년 예정된 국장급 실무회의, 차관급 협의회가 모두 취소되는 등 경협단지 조성에 차질이 발생하고 있다.

셋째, 2016년 새만금개발청의 투자 계약 및 MOU 체결 실적이 전년 대비 크게 저조하였다.

새만금개발청은 2013년부터 2015년까지 매년 1개 이상의 기업과 투자 계약을 체결하였으나, 2016년에는 단 1개의 계약도 체결하지 못하였다. 또한 MOU 체결실적도 1개 기업과 3,400억원 규모의 MOU만 체결하여 2015년 10개 기업과 2조 366억원 규모의 MOU 체결 한 것에 비하여 실적이 크게 감소하였다.

[최근 4년간 민간투자 유치 실적]

(단위: 개, 억원)

구분	2013		2014		2015		2016		합 계	
	기업 개수	투자 금액								
계약 체결	2	32,000	1	3,000	2	77,000	0	0	5	112,000
MOU 체결	0	0	33	6,907	10	20,366	1	3,400	44	30,673

자료: 새만금개발청

새만금 잠재투자자의 30%가 투자 결정시 주요 고려 사항으로 도로, 항만 등 인프라 구축 정도를 제시하였다는 점에서, 새만금 개발계획 대비 기반시설 공사의 지연 및 선도 사업의 부진은 민간 투자 유치 실적 저조의 주요 원인으로 작용할 것으로 보인다.

[새만금사업 잠재투자자의 투자 결정시 주요 고려 사항]

순번	투자결정시 고려사항	응답비중
1	도로, 항만, 공항 등의 인프라 구축 정도	30%
2	정부의 정책적 지원	29%
3	세금, 임대료 감면 등 인센티브 제공 정도	24%
4	지역경제 규모 및 수요창출 가능성	11%
5	숙련 노동인력 확보 및 건전한 노사관계	4%
6	편리한 정주환경	1%
7	기타	1%

자료: 딜로이트 안진회계법인, 「새만금사업 인지도 파악 및 투자여건 개선을 위한 심층조사 연구용역」, 2016.

따라서 새만금개발청은 조속한 인프라 구축 및 선도사업의 충실한 이행을 통하여 민간투자를 이끌어내도록 노력을 기울일 필요가 있다<sup>4)</sup>. 또한, 실현 가능한 수준으로 새만금 기본계획을 수정·보완하고 이를 충실히 이행함으로써 투자자의 신뢰를 얻는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

4) 새만금에 투자 의향이 없는 잠재투자자의 50%가 투자를 위한 정책적 보완사항으로 인프라 공급 및 향후 개발계획을 제시하였다(딜로이트 안진회계법인, 「새만금사업 인지도 파악 및 투자여건 개선을 위한 심층조사 연구용역」, 2016).

### III

## 개별 사업 분석

### 1

## 새만금 관광 활성화 사업의 성과 저조

### 가. 현황

새만금 관광활성화 지원 사업<sup>1)</sup>은 관광레저용지의 조성에 앞서 새만금 인지도 제고 및 투자 활성화를 위하여 새만금지역에 관광객을 유치하기 위한 사업이다. 2016년 예산액과 예산현액은 34억 100만원으로 동일하며, 새만금개발청은 이를 전액 집행하였다.

#### [새만금 관광활성화 지원 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
새만금관광활성화 지원	3,401	3,401	0	0	3,401	3,401	0	0

자료: 새만금개발청

새만금 관광활성화 지원 사업은 2013년 새만금위원회가 새만금을 명소공간으로 조성하여 대국민 관심과 이미지 제고를 추진하겠다는 결정에 따라 추진되었으며, 새만금 상설공연 개최, 자연생태 체험공간 조성 및 어린이 생태체험 학습랜드 조성을 지방자치단체 보조의 방법으로 수행한다<sup>2)</sup>.

### 나. 분석의견

첫째, 새만금 방문자 수가 2010년 대비 크게 감소하였으며, 방문자의 대부분이 지역 주민인 것으로 조사되었다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 지역발전특별회계 5557-372

2) 전라북도, 군산시, 김제시, 부안군에 사업비의 50%를 보조하였다.

새만금 방조제가 개통되었던 2010년 새만금 방문자는 845만 9,000명 수준이었으나, 2016년에는 489만 4,000명 수준으로 크게 감소하였으며, 2015년 국고보조사업 운영평가 보고서는 새만금 방문 관광객의 약 60%가 지역주민으로 동 사업의 관광 활성화 효과 및 홍보 효과가 크지 않다는 이유로, 동 사업을 2022년까지 한시적으로 추진하는 것이 타당하다는 의견을 제시하였다.

[2010년 이후 새만금 방문자 수 현황]

(단위: 천명)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
방문자 수	8,459	5,700	4,867	5,134	4,336	4,332	4,894

자료: 새만금개발청

**둘째, 새만금 공연의 관람객 수가 큰 폭으로 감소하였다.**

새만금개발청은 새만금을 관광명소화하기 위하여 상설공연 및 거리공연 등을 통해 새만금 관련 콘텐츠를 공연하고 있다. 그러나 2012년 7만 9,691명이던 공연 관람객 수가 2016년 3만 2,028명으로 크게 감소하였다. 특히 세월호 침몰사고와 메르스 사태로 관람객 모집에 어려움이 있었을 2014년과 2015년에 대비하여도, 2016년 관람객이 큰 폭으로 감소하였다.

[2010년 이후 새만금 지역 방문자 수 현황]

(단위: 명, 천원)

	관람객 수			공연 수입액
	상설공연	거리공연 및 부대행사	합 계	
2012	20,692	58,999	79,691	8,136
2013	27,574	50,730	78,304	95,996
2014	21,084	25,734	46,818	58,194
2015	17,683	24,964	42,647	109,775
2016	13,730	18,298	32,028	82,799

자료: 새만금개발청

셋째, 보조금을 다른 용도로 사용하는 일이 재발하지 않도록, 보조사업 관리에 만전을 기할 필요가 있다.

새만금개발청은 2016년 새만금 공연 지원 명목으로 전라북도에 7억 7,600만원을 지원하였다. 그러나 전라북도는 교부받은 보조금 중 일부를 “친절한 전북씨 공익캠페인 홍보비(3,300만원)”, “전북관광재단 다이어리 제작(870만원)”, “전북관광재단 홍보 기념품 구입(600만원)” 등 보조금 교부 목적과 거리가 있는 사업에 집행하였다. 이는 보조금의 용도 외 사용을 금지하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조<sup>3)</sup>를 위반한 것이다.

이와 관련하여 새만금개발청은 해당 내역이 상설공연의 홍보를 위한 것으로 보았다는 입장이나, 전북 홍보캠페인과 전북관광재단 다이어리 및 기념품이 상설공연의 홍보와 관련성이 있다고 보기는 어렵다. 따라서 새만금개발청은 해당 내용이 보조금의 목적 외 사용에 해당되는지 여부를 철저히 조사하고, 경우에 따라서는 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 교부 결정의 일부 취소 및 반환 등의 조치를 취할 필요가 있다<sup>4)</sup>.

전 국민을 대상으로 한 새만금 방문 만족도 설문조사 결과<sup>5)</sup>에 따르면, 교통환경을 제외한 모든 측면에서 만족보다 불만족의 비율이 높게 나타나고 있다. 따라서 새만금개발청은 이러한 조사결과를 바탕으로 부족한 관광 편의시설 구축과 효과적인 관광정보 제공 및 특색있는 볼거리 마련 등을 관광 활성화를 위하여 근본적인 개선책을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

---

3) 「보조금 관리에 관한 법률」

제22조(용도 외 사용 금지) ① 보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

4) 「보조금 관리에 관한 법률」

제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우

제31조(보조금의 반환) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.

5) 글로벌리서치, 「새만금 사업에 대한 국민인식조사 보고서」, 2016

[새만금 방문 만족도 조사]

(단위: %)

만족도 항목	불만족	보통	만족
교통환경	13.5	38.2	45.9
숙박, 먹거리 등 관광 편의시설	38.8	39.1	12.2
관광정보 및 안내시설	34.9	41.9	16.8
새만금 자체의 색다른 볼거리	35.5	34.6	22.9
새만금 주변지역 관광지와 연계 프로그램	33.9	38.8	11.0

자료: 새만금개발청

### 가. 현황

새만금 간척사 박물관 건립 사업<sup>1)</sup>은 새만금의 문화와 간척의 역사 및 기술 등을 전 시하고 교육할 수 있는 박물관을 건립하기 위한 사업이다. 새만금개발청은 2016년 예산 10억원 중 500만원을 집행하고 5억 6,600만원은 다음연도로 이월하였으며 4억 2,900만원은 불용하였다.

[새만금 간척사 박물관 건립 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
새만금 간척사 박물관 건립	1,000	1,000	0	0	1,000	5	566	429

자료: 새만금개발청

새만금 간척사 박물관 건립은 2012년부터 농림축산식품부에서 추진하였으나, 새만금 관련 업무를 총괄하는 새만금개발청이 담당하는 것이 타당하다는 이유로 2015년 새만금 개발청으로 업무가 이관되었다.

### 나. 분석의견

첫째, 새만금 홍보관, 새만금 산업단지 홍보관 등 기존의 새만금 홍보 시설들과의 적절한 관계설정 및 홍보시설간 기능조정이 이루어질 필요가 있다.

새만금 지역에는 새만금개발청이 추진 중인 새만금 간척사 박물관 외에도 농어촌 공사에서 운영 중인 새만금 산업단지 홍보관과 새만금 홍보관 및 새만금개발청이 운영 중인 새만금 미래관 등 다수의 홍보 시설들이 위치하고 있다.

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 5557-314

특히, 새만금 홍보관은 새만금 간척사 박물관 건립 부지 인근에 위치해 있으며, 전시 목적과 내용 및 주요 시설 등에서 새만금 간척사 박물관과 유사하여 시설의 중복적인 운영으로 효과성 저하가 우려된다.

[새만금 홍보관과 새만금 간척사 박물관 비교]

구분	새만금 홍보관(현재)	새만금 간척사 박물관(연구용역 결과)
건립 및 운영주체	한국농어촌공사	새만금개발청
규모	3,610㎡	4,700㎡
위치	전북 부안군 변산면 대항리	전북 부안군 변산면 대항리 (새만금 홍보관의 바로 옆)
전시 목적	새만금을 홍보하기 위하여 새만금의 과거와 미래 홍보	새만금의 역사, 자연 등을 전시하고 미래상 제시
주요 전시 내용	새만금 히스토리, 새만금 스토리, 새만금 비전 등	새만금 역사관, 새만금 생태관, 새만금 미래관 등
주요 시설	새만금 시어터, 새만금 전망대 등	새만금 영상관 등

자료: 새만금개발청

따라서 새만금개발청은 새만금 간척사 박물관을 현재 운영 중인 새만금 홍보관과 차별화시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 홍보시설간 통·폐합 등의 기능 재조정을 통하여 예산 낭비 요소를 제거할 필요가 있다.

둘째, 새만금개발청은 2016년도 예산에 박물관 공간 및 전시기획 연구를 위한 예산이 편성되었음에도, 2015년 타 사업 예산을 활용하여 연구를 수행하였다.

새만금개발청은 박물관 공간 및 전시기획 연구를 수행하기 위하여 2억 4,000만원의 연구용역비를 2016년도 예산안에 편성하였다. 그러나 새만금개발청은 2015년 12월 타 사업<sup>2)</sup> 예산을 활용하여 기획 연구용역을 미리 실시하였고, 새만금 간척사 박물관 건립 사업에 편성된 2016년도 연구용역비 예산은 전액 불용처리하였다.

이와 관련하여 새만금개발청은 기획재정부에서 박물관 건립과 관련된 기본계획 미비를 사유로 새만금 간척사 박물관 건립 사업을 수시배정사업으로 지정하였기 때문에, 수시배정사업 지정 해제를 위해 타 사업예산을 활용한 기획 연구 추진이 불가피했다는 입장이다. 그러나 수시배정사업 지정 해제는 기획재정부와의 협의 및 기존에 이루어진 연구용역

2) 새만금개발청 정책연구 사업(일반회계 7031-320)

을 통한 기본계획 수립 등을 통해 해결하는 것이 타당함에도 불구하고, 새만금개발청은 타 사업 예산을 활용하는 우회적인 방법을 활용하였다는 점에서 부적절하다.

셋째, 연구용역의 주제 선정 및 연구 관리가 부실하게 이루어져 예산의 낭비를 초래한 측면이 있다.

① 연구용역 주제 선정과 관련하여, 농림축산식품부는 새만금 간척사 박물관 건립을 위하여 “국립 새만금 간척사 박물관 건립 사전기획 연구”를 2013년 5월부터 2014년 11월 까지 수행한바 있다. 그러나 새만금개발청은 사업 환경에 중대한 변화가 없음에도 기존 연구용역과 유사한 성격의 “새만금 박물관 건립방안 구상 연구”를 2015년 12월에 다시 발주하여 연구과제의 중복 선정 금지를 규정한 “행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 시행규칙(행정자치부령) 제38조3)을 위반하였다.

[새만금 관광활성화 지원 사업의 결산 현황]

구 분	국립 새만금 간척사 박물관 건립 사전기획 연구	새만금 박물관 건립방안 구상 연구
발주기관	농림축산식품부	새만금개발청
연구기간	2013. 05 ~ 2014. 11	2015. 12 ~ 2016. 05
연구기관·연구자	(사)한국문화공간건축학회 김○○ 교수	(좌 동)
연구용역비	1억 5,000만원	6,500만원

자료: 새만금개발청

② 연구용역 과업 선정과 관련하여, 새만금개발청은 과업지시서에 “입지 분석 및 입지 선정(안) 제시”와 “시설별 사업비 추정 등 사업비 분석” 등을 과업으로 설정하였고 해당 내용이 최종 연구용역 보고서에 수록되었다. 그러나, 연구용역 수행 전인 2015년 5월 예비타당성조사 점검회의를 통해 입지선정과 비용산정이 완료되었다는 점에서 해당 과업의 수행은 필요성이 크지 않아<sup>4)</sup>, 예산의 낭비를 초래한 것으로 보인다.

3) 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 시행규칙(행정자치부령) 제38조(연구과제의 중복 선정 금지) 중앙행정기관의 장은 다른 행정기관이나 정부의 출연·보조 또는 지원을 받은 연구기관(이하 "행정기관등"이라 한다)에서 이미 연구가 완료되었거나 연구를 하고 있는 연구과제와 중복되는 연구과제를 선정하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 또한 연구용역 사업 관리와 관련하여, 새만금개발청은 “새만금 박물관 건립방안 구상 연구”를 2014년 기존 연구를 수행한 기관의 동일한 연구자에게 발주하였고, 그 결과 연구용역 결과보고서의 내용의 일부 부분이 2014년 연구용역 결과보고서와 동일하다<sup>5)</sup>.

이와 관련하여 새만금개발청은 「국가재정법」의 규정에 따라 계약을 적법하게 체결하였기 때문에 연구기관 및 연구자 선정에는 별다른 문제가 없다는 입장이다. 그러나 새만금개발청은 「국가재정법」 제13조 및 제14조에<sup>6)</sup> 따라 연구용역의 중간보고 및 최종보고 과정에서 기존 보고서와 유사한 내용을 배제하도록 감독 및 검사를 수행하여야 함에도 이를 부실하게 수행한 것으로 보인다.

새만금개발청은 향후 연구용역 주제 선정, 과업 설정 및 사업 관리 등 연구용역 전 과정에 위와 같은 문제점이 재발하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

---

4) 2013년 농림축산식품부는 17,896㎡ 규모의 박물관을 1,014억원을 투입하여 건립하기 위하여 예비타당성조사를 추진하였다. 그러나 2015년 5월 예비타당성조사 중간보고에서 해당 규모로는 사업 타당성이 없다는 결론이 도출되자, 박물관 규모와 총사업비를 각각 5,636㎡과 430억원으로 축소하여 사업을 추진하기로 결정하였고, 동 사업은 예비타당성조사의 대상에서 제외되었다.

5) 민간 표절검사 업체에 따르면 2014년 연구용역과 2016년 연구용역간의 표절률은 17%이다.

6) 「국가재정법」

제13조(감독) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 직접 감독하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있다.

제14조(검사) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부를 이행하면 이를 확인하기 위하여 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 검사하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다.

### 가. 현황

종합사업관리체계 구축 사업<sup>1)</sup>은 새만금사업을 효율적으로 통합·조정할 수 있도록 개별사업을 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 사업이다. 2016년 예산현액 2억 5,000만원 중 1억 1,200만원이 집행되고 1억 3,000만원이 다음연도로 이월되었으며 800만원이 불용되었다.

#### [종합사업관리체계 구축 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
종합사업관리체계구축	250	250	0	0	250	112	130	8

자료: 새만금개발청

동 사업의 이월액 13억원은 연구용역을 2016년 3월부터 2017년 1월까지 수행하게 됨에 따라 절대공기 부족으로 발생한 것이다.

### 나. 분석의견

새만금 사업의 진척도 등 사업 환경에 대한 충분한 고려 없이 사업계획을 수립한 결과, 2016년 종합사업관리체계 수립방안 연구만 진행된 상태에서 사업 진행이 중단되는 상황이 발생하였다.

새만금개발청은 종합사업관리체계 수립방안 연구용역을 2016년까지 수행한 후, 2017년~2018년 시스템을 구축하여 2019년부터 시스템을 운영할 계획을 수립하고, 2016년 “새만금개발 사업관리방안 수립” 연구용역 예산을 편성·집행하였다. 그러나 2017년도 예

강건희 예산분석관(newacts@assembly.go.kr, 788-4623)

1) 예산코드: 일반회계 7031-321

산안 편성과정에서 현재 새만금 사업이 본격화되지 않아 종합사업관리체계 수립 필요성이 크지 않다는 이유로 시스템 구축 계획이 2019년까지 순연되었으며 2017년에는 예산조차 편성되지 못하였다.

[종합사업관리체계 연차별 구축 계획]

연도	당초 계획	변경 계획
2016	종합사업관리체계 수립방안 연구	종합사업관리체계 수립방안 연구
2017	종합사업관리체계 기본설계	-
2018	종합사업관리체계 구축	-
2019	종합사업관리체계 운영	종합사업관리체계 기본설계
2020		종합사업관리체계 구축

자료: 새만금개발청

이와 관련하여 새만금개발청은 2019년에 사업을 재개할 수 있기 때문에 사업 진행 중단이 큰 문제는 아니라는 입장이다. 그러나 새만금 사업이 본격화되지 않아 종합사업관리체계를 2018년까지 구축할 필요가 없음은 최초 사업계획시에도 충분히 고려될 수 있는 사항이라는 점에서 연차별 사업계획이 부적절하게 수립된 것으로 볼 수 있다. 또한, 종합사업관리체계 수립방안 연구 후 장기간 후속 사업이 진행되지 못하는 경우, 사업 환경의 변화로 다시 관리체계 수립방안을 마련하는데 예산을 투입하여야 하는 문제가 발생할 우려가 있다.

## 집 필

**총괄** | 조용복 예산분석실장  
고기석 사업평가국장

**심의** | 상지원 예산분석총괄과장  
서세욱 산업예산분석과장  
임명현 사회예산분석과장  
박해진 행정예산분석과장  
박홍엽 공공기관평가과장

**작성** | 강건희 예산분석관  
윤동한 예산분석관  
모주영 사업평가관  
이동엽 사업평가관  
이은경 사업평가관

**지원** | 정진아 행정실무원

### 결산분석시리즈 I

#### 2016회계연도 결산 위원회별 분석

---

발간일 2017년 8월 16일

발행처 국회예산정책처

---

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))에서  
보실 수 있습니다.

---

ISBN 978-89-6073-031-1 93350

© 국회예산정책처, 2017